



VNIVERSIDAD  
D SALAMANCA

Instituto de Iberoamérica  
Universidad de Salamanca

Tesis que para la obtención del título de Máster en Estudios Latinoamericanos presenta:

Luis Antonio González Tule

Bajo la dirección académica de Dra. D<sup>a</sup>. Mercedes García Montero

Titulada:

Representación Política en México  
¿Qué intereses priman los diputados en los  
proyectos de ley que impulsan?

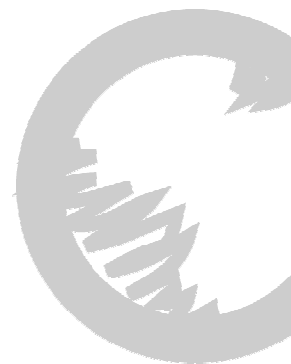


instituto de iberoamérica  
universidad de salamanca

---

2011

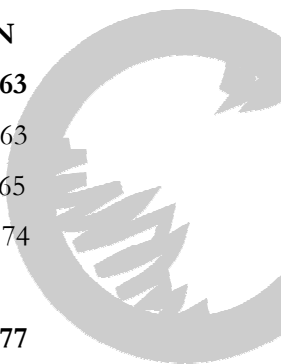
*A José Luis y Yolanda,  
en respuesta a su apoyo inmensurable*



## ÍNDICE GENERAL

|  |           |
|--|-----------|
| <b>INTRODUCCIÓN.....</b>   | <b>1</b>  |
| Objeto y orientación teórico-metodológica.....   | 2         |
| Estrategia de análisis.....  | 4         |
| Fuentes de información y datos.....  | 4         |
| El Congreso mexicano.....  | 5         |
| Alcances de la investigación.....  | 7         |
| Estructura de la investigación.....  | 7         |
| <br><b>1.    EL ESTUDIO DE LA REPRESENTACIÓN POLÍTICA.....</b>   | <b>9</b>  |
| 1.1    El Concepto de Representación Política.....   | 10        |
| 1.1.1    La Representación Formalista.....   | 11        |
| 1.1.2    La Representación Descriptiva.....  | 12        |
| 1.1.3    La Representación Simbólica.....  | 13        |
| 1.1.4    La Representación Sustantiva.....   | 15        |
| 1.2    El Rol del Legislador.....  | 16        |
| 1.3    Los estudios del Rol del Legislador.....  | 18        |
| Epílogo del capítulo.....  | 23        |
| <br><b>2.    MODELO PARA MEDIR EL <i>FOCUS</i> DE LA REPRESENTACIÓN<br/>POLÍTICA.....</b>                        | <b>25</b> |
| 2.1    Ámbito de estudio del <i>focus</i> a partir de los proyectos, leyes y enmiendas en América<br>Latina..... | 25        |
| 2.2    Modelo para medir el <i>focus</i> de la representación política.....                                      | 33        |
| 2.3    Variables explicativas e hipótesis a contrastar.....  | 35        |
| 2.3.1    Modelo Institucional.....   | 36        |
| 2.3.2    Modelo Socioeconómico.....  | 38        |
| 2.3.3    Modelo de Carrera política.....   | 39        |
| 2.3.4    Lógica Gobierno/Oposición.....  | 40        |
| 2.4    Operacionalización de las variables explicativas.....   | 41        |
| 2.4.1    Sistema electoral.....  | 41        |
| 2.4.2    Magnitud de los distritos.....  | 42        |
| 2.4.3    Grado de complejidad electoral.....   | 42        |

|                              |  |           |
|------------------------------|--|-----------|
| 2.4.4                        | Desigualdad.....   | 44        |
| 2.4.5                        | Pobreza.....   | 44        |
| 2.4.6                        | Carrera política.....  | 45        |
| 2.4.7                        | Gobierno/oposición.....  | 45        |
| Epílogo del capítulo.....    |  | 45        |
| <br>                         |  |           |
| 3.                           | <b>EL <i>FOCUS</i> DE LA REPRESENTACIÓN POLÍTICA EN MÉXICO:<br/>ANATOMÍA DEL COMPORTAMIENTO LEGISLATIVO.....</b> | <b>48</b> |
| 3.1                          | La naturaleza del <i>focus</i> de la representación.....   | 48        |
| 3.1.1                        | Un focus sectorializado.....   | 54        |
| 3.2                          | Desenmascarando el <i>focus</i> de la representación por partido político.....                                   | 57        |
| Epílogo del capítulo.....    |  | 60        |
| <br>                         |  |           |
| 4.                           | <b>EXPLICANDO EL <i>FOCUS</i> DE LA REPRESENTACIÓN POLÍTICA EN<br/>MÉXICO.....</b>                               | <b>63</b> |
| 4.1                          | Agrupación de las variables explicativas.....  | 63        |
| 4.2                          | Los determinantes del <i>focus</i> de la representación política.....  | 65        |
| Epílogo del capítulo.....    |  | 74        |
| <br><b>CONCLUSIONES.....</b> |  | <b>77</b> |
| <br><b>BIBLIOGRAFÍA.....</b> |  | <b>82</b> |
| <br><b>ANEXOS.....</b>       |  | <b>85</b> |



## ÍNDICE DE TABLAS, GRÁFICOS Y FIGURAS

### Tablas

|  |    |
|--|----|
| I. Composición final en la Cámara de Diputados.....                                  | 5  |
| 1.1 Estilo y <i>focus</i> del rol de representación.....                             | 18 |
| 2.1 Operacionalización del <i>focus</i> de representación.....                       | 35 |
| 3.1 Nivel de agregación en la Cámara de Diputados.....                               | 49 |
| 3.2 Nivel de agregación según firmantes.....   | 51 |
| 3.3 Nivel de sectorialización en la Cámara de Diputados.....                         | 52 |
| 3.4 Temas de los proyectos de ley.....   | 52 |
| 3.5 Efectos de los proyectos de ley.....   | 53 |
| 3.6 Nivel de sectorialización según firmantes.....                                   | 54 |
| 3.7 Nivel de agregación por partido político.....                                    | 58 |
| 4.1 Agrupación de las variables explicativas e hipótesis.....                        | 65 |
| 4.2 Regresión logística para explicar la sectorialización.....                       | 66 |
| 4.3 Regresión logística para explicar el efecto benéfico.....                        | 71 |
| 4.4 Regresión logística para explicar el efecto privativo.....                       | 72 |
| 4.5 Agrupación de variables explicativas según el modelo de regresión logística..... | 75 |

### Gráficos

|  |    |
|--|----|
| 3.1 Relación efectos privativos y firmantes.....                           | 55 |
| 3.2 Efecto y Contenido de los proyectos sectoriales.....                   | 57 |
| 3.3 Nivel de sectorización por partido.....                                | 59 |
| 3.4 Contenido de los proyecto por partido político.....                    | 60 |
| 3.5 Efecto de los proyectos por partido.....                               | 60 |
| 4.1 Distribución espacial Magnitud del distrito-Proyectos sectoriales..... | 67 |
| 4.2 Distribución espacial Índice de Gini-Proyectos privativos.....         | 73 |

### Figuras

|                                 |    |
|---------------------------------|----|
| 1.1 Modelo Miller y Stokes..... | 20 |
| 2.1 Modelos explicativos.....   | 46 |



## SIGNIFICADO DE ACRÓNIMOS

|          |  |
|----------|--|
| CDE      | Comité Directivo Estatal   |
| CDM      | Comité Directivo Municipal   |
| CEN      | Comité Ejecutivo Nacional  |
| CMO      | <i>Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização</i> (Comisión Mixta de Planes, Presupuesto Público y Financiación).          |
| CONEVAL  | Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social.  |
| CONV     | Partido Convergencia.  |
| DERFE    | Dirección Ejecutiva y Registro Federal de Electores.   |
| IFE      | Instituto Federal Electoral.   |
| INFOPAL  | Servicio de Información para la Estadística Parlamentaria –de la Cámara de Diputados–.   |
| LOCGM    | Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos  |
| NA       | Nueva Alianza.   |
| PAN      | Partido Acción Nacional.   |
| PRD      | Partido de la Revolución Democrática.  |
| PRI      | Partido Revolucionario Institucional.  |
| PSD      | Partido Alternativa Social Demócrata.  |
| PT       | Partido del Trabajo.   |
| PVEM     | Partido Verde Ecologista de México.  |
| PRODASEN | <i>Centro de Informática e Processamento de Dados no Senado Federal</i> (Centro de Información y Procesamiento de Datos del Senado Federal). |



## INTRODUCCIÓN

La representación política en México ha sufrido cambios vertiginosos a lo largo de las últimas dos décadas. En la actualidad, el proceso de elaboración de políticas y el pleno ejercicio de sus funciones, son factores elementales para configurar la forma en que los legisladores conciben su rol representativo. Hasta 1988, a pesar de haberse logrado avances medianamente significativos en materia electoral que mejoraron la representación de otros partidos distintos al PRI en la Cámara de Diputados, se mantuvo el limitado pluralismo típico del sistema político de décadas anteriores. Por un lado, las reglas electorales continuaron facilitando la intervención del PRI y del Gobierno para manipular el sistema de partidos. Por otro, el Congreso, en su mayoría priista, continuó desempeñando un papel pobre y subordinado frente al Presidente, quien disponía de recursos selectivos para premiar o castigar la disciplina partidista.

A partir de 1997, momento en que ningún partido alcanzó la mayoría relativa en la Cámara de Diputados, el Legislativo pasó de una actividad refrendadora de iniciativas provenientes del Ejecutivo a un Poder con capacidad efectiva de formular o frenar políticas públicas de gran envergadura. Asimismo, el equilibrio de fuerzas que trajo consigo la llegada de nuevos actores de veto al Congreso, devino ineludiblemente en acciones a favor de la cooperación y organización -todas ellas inusuales bajo el antiguo régimen político-, lo cual, a su vez, promovió cambios en los patrones de conducta de sus integrantes.

Como resultado de la larga tradición presidencialista de partido hegemónico, del papel marginal que desempeñó el Poder Legislativo y del letargo representativo-pluralista, los estudios legislativos recibieron poca atención hasta la década de 1990. Bajo el nuevo escenario, poco a poco comenzaron a adquirir relevancia trabajos interesados en analizar la relación Ejecutivo-Legislativo a la luz de las reformas electorales (Casar, 1999; 2002) y en conjunción con los poderes presidenciales y partidistas durante proceso de elaboración y aprobación del Presupuesto (Weldon, 2002). Iniciada la alternancia en 2000, surgió una nueva ola de estudios focalizados en determinar cómo se manejaban los partidos políticos dentro del Congreso. De crucial importancia resultó conocer la influencia de la oposición en la formulación de políticas públicas (Jiménez, 2006), así como los niveles de disciplina o de cohesión partidista para determinar el grado de unidad parlamentaria (Nacif, 2002; Béjar, 2004; González Tule, 2007; 2010). De menor



interés, pero no por ello menos importantes, han sido los estudios de la representación política, la cual se ha abordado principalmente como mecanismo de responsabilidad política o de rendición de cuentas (Béjar, 2006). Aún teniendo en cuenta los avances significativos ya citados, aún resulta indispensable incorporar nuevos métodos analíticos que amplíen el conocimiento del Poder Legislativo. En este sentido, el presente trabajo busca adentrarse en el legislador mexicano, describir su trabajo y entender su comportamiento desde la óptica de la representación política.

## Objeto y orientación teórico-metodológica

La representación política es una de las características más importantes de las democracias contemporáneas. A pesar de los diferentes enfoques que en esta materia se han propuesto y que tienen como caso emblemático el estadounidense, y de su posterior desarrollo en Europa, en América Latina aún son pocos los trabajos capaces de conjugar la solidez teórica con el rigor empírico. De acuerdo con las elaboraciones usuales, una de las peculiaridades de las investigaciones empíricas empeñadas en analizar el proceso de representación política ha sido poner a prueba la viabilidad de la teoría normativa, más que buscar explicaciones al comportamiento legislativo (Thomassen, 1994: 262). Dicho esto, lo que aquí se propone es conjugar ambos elementos de la investigación politológica: por un lado, testar las hipótesis propuestas en la literatura y, por otro, indagar en elementos de índole socioeconómica, política e institucional para dar explicaciones a dicho comportamiento.

Las preguntas centrales que guían el trabajo son las siguientes: ¿qué tipo de intereses defienden los diputados en México? y ¿cuál es la conexión entre el comportamiento del legislador y las características socio-demográficas de su distrito, la fórmula de su elección y su carrera política? Para dar respuesta a los interrogantes planteados, los objetivos principales son 1) conocer cómo conciben su rol de representación los diputados visto desde la dimensión conocida como *focus* de la representación, es decir, indagar qué tipo de intereses defienden, si son nacionales, regionales o locales –parroquiales-; 2) desarrollar un modelo para medir el *focus* basado en la literatura especializada y testar su viabilidad en el caso mexicano; 3) describir la naturaleza de los proyectos de leyes que promueven los diputados; y 4) explorar una serie de variables que permitan explicar el comportamiento de los legisladores. Para alcanzar





tales objetivos se analizan los proyectos de ley<sup>1</sup> turnados por los diputados a las comisiones pertinentes –durante los períodos ordinarios- o a la Comisión Permanente –cuando se trató de períodos extraordinarios-, en la LX Legislatura, que trabajó entre 2006 y 2009, y se clasifican según sus niveles de agregación y sectorización, así como en base a su impacto esperado y el tema en cuestión.

Como se desprende de lo anterior, la variable a explicar es el *focus* de la representación. El argumento principal es que el *focus* de la representación tiende a ser más local y sectorial en función de elementos contextuales, socioeconómicos e institucionales relacionados con el legislador. Dicho de otra manera, los diputados procedentes de distritos más pobres y desiguales, que sólo cuentan con carrera política o administrativa local y que fueron electos por el método de mayoría relativa, promoverán mayor legislación de tipo local, sectorizada y de efectos benéficos que los diputados procedentes de distritos menos pobres y desiguales, con carrera política y administrativa a nivel federal y electos por el principio de representación proporcional.

La corriente teórica en la que se sustenta esta tesis proviene de la representación sustantiva, cuya interpretación del rol como principio de organización permite adentrarse en el estudio de las actitudes y los comportamientos de los legisladores. Desde esa perspectiva se recurrirá, por un lado, a los aportes teórico-normativos de la representación y, por otro, a las técnicas metodológicas de los estudios de caso y de los comparados que se han desarrollado desde este campo de conocimiento.

La operacionalización de la variable a explicar se basa en distintos trabajos que abordan el *focus* de la representación utilizando como unidad de análisis las iniciativas o leyes de los legisladores. A partir de esas investigaciones, se propone un modelo teórico para medir el *focus* que consiste en agrupar los proyectos de ley según su nivel de agregación y de sectorialización, para determinar el tipo de intereses que defienden los diputados, así como de acuerdo al efecto esperado sobre la población o sujeto inmediatos y el contenido, en este caso para conocer la relevancia que adquieren dichos proyectos y los temas que priorizan los diputados dentro de los mismos.

---

<sup>1</sup> A lo largo de este trabajo a los documentos oficiales presentados por los diputados para crear un nuevo ordenamiento jurídico o para modificar, reformar o abrogar un cuerpo normativo existente, se les llamara, indistintamente, proyectos, iniciativas o propuestas de ley.

### ***Estrategia de análisis***

Dado que la variable dependiente está compuesta por dimensiones de tipo categórico, el contraste de las hipótesis planteadas en esta investigación se hará a través de distintos análisis multivariados utilizando regresiones logísticas. Estos análisis permitirían establecer la relación entre las variables explicativas a nivel teórico y las dimensiones de la variable dependiente como vía para dar luz a los factores institucionales, socioeconómicos y personales que influyen en el tipo de propuestas que apoyan los diputados.

### ***Fuentes de información y datos***

Los datos recogidos provienen de la Cámara de Diputados, Honorable Congreso de la Unión. La información referente a los proyectos de ley que sirvió para determinar el nivel de agregación y sectorización, el efecto y su contenido, fue tomada del Servicio de Información para la Estadística Parlamentaria (INFOPAL)<sup>2</sup>. Para conocer el sujeto o sujetos que iniciaron el proyecto se consultaron las Gacetas Parlamentarias publicadas a lo largo del período de análisis<sup>3</sup>.

Fueron considerados, como unidades de análisis, los proyectos de ley que los diputados propusieron 1) de manera individual; 2) con más integrantes de su bancada-; 3) en conjunto con diputados de otros partidos o grupos parlamentarios; 4) vía comisión o comisiones; y 5) con algún miembro del Senado de la República; de los partidos Acción Nacional (PAN), de la Revolución Democrática (PRD), Revolucionario Institucional (PRI), Convergencia (CONV), Verde Ecologista de México (PVEM), del Trabajo (PT), Nueva Alianza (NA), y Alternativa Social Demócrata (PSD). La delimitación temporal atiende a Legislatura LX, siendo ésta la última de carácter nacional que completó sus labores -tomó posesión el 1 de septiembre de 2006 y concluyó el 31 de agosto de 2009-, con ello se estará contribuyendo a la acumulación de conocimiento y sistematización de información de actualidad.

---

<sup>2</sup> Enlace web: [http://www.diputados.gob.mx/sistema\\_legislativo.html](http://www.diputados.gob.mx/sistema_legislativo.html) [consultado de enero a abril de 2011].

<sup>3</sup> La Gaceta Parlamentaria es el órgano de difusión de las Cámaras de Diputados y Senadores, y a través de éste se dan a conocer los asuntos de “interés” –iniciativas, dictámenes, convocatorias y comunicaciones- de la Cámara respectiva. Enlace web: <http://gaceta.diputados.gob.mx/> [consultado de enero a abril de 2011].

Estudiar el comportamiento del legislador mexicano no es una tarea sencilla, sino que se necesita de una vasta evidencia empírica que ayude a describir y explicar su naturaleza. Entendiendo tal complejidad, la evidencia aquí recogida de la legislatura suma un total de 4365 proyectos de ley. En ellos se incluyen las distintas vías por las cuales los diputados pueden introducir leyes, es decir, la cantidad de firmantes que participan en cada proyecto, pudiendo llevarse de manera individual, en conjunto con más legisladores, mediante bancadas partidistas, o a través de las comisiones a las que pertenecen. Asimismo, se consideraron sólo los proyectos presentados por diputados con adscripción partidista -dejando fuera los independientes- debido a que en una parte del análisis descriptivo los resultados fueron tratados de forma agregada por partido político (ver Tabla I).

**Tabla I**  
**Composición final en la Cámara de Diputados**

| Partido Político | Escaños | % Escaños | Proyectos de ley |
|------------------|---------|-----------|------------------|
| PAN              | 206     | 41        | 1119             |
| PRD              | 127     | 25        | 1365             |
| PRI              | 106     | 21        | 929              |
| CONV             | 17      | 4         | 231              |
| PVEM             | 17      | 3         | 301              |
| PT               | 9       | 2         | 185              |
| NA               | 9       | 2         | 166              |
| PSD              | 5       | 1         | 69               |
| Total            | 496     | 99        | 4365             |

Fuentes: Servicio de Información para la Estadística Parlamentaria y Gaceta Parlamentaria.



## El Congreso mexicano

México tiene un Congreso bicameral compuesto por 128 senadores y 500 diputados. Según los artículos 50, 51, 52, 53 y 54 de la Constitución, dos senadores son electos por el principio de mayoría relativa y son designados del partido político que obtenga más votos, y uno tercer escaño está reservado para la primera minoría en cada una de las 31 entidades federativas y el Distrito Federal. Asimismo, 32 senadores son electos por representación proporcional en un distrito único nacional. Con respecto a los diputados, 300 se eligen en distritos uninominales por mayoría relativa y 200 en plurinominales por representación proporcional. El tiempo que desempeñan funciones los senadores es de seis años, mientras que los diputados lo hacen durante tres. En ambos casos no está permitida la reelección inmediata, sino hasta después de un período de receso.

Los diputados de representación proporcional se integran en cinco circunscripciones a nivel nacional de 40 diputados cada una. Las circunscripciones se agrupan por regiones, en las cuales cada partido político presenta sus propias listas. Éstas son cerradas y bloqueadas, es decir, el orden de las candidaturas es inalterable, dejando al elector sin la posibilidad de cambiar posiciones al interior de los partidos o de hacer combinaciones interpartidistas. Cabe destacar que, en la actualidad y en contraposición a la Cláusula de Gobernabilidad<sup>4</sup>, ningún partido político puede obtener más de 300 diputados por ambos principios<sup>5</sup>.

Por lo que toca al funcionamiento y organización de la Cámara de Diputados, según la Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos (LOCGM)<sup>6</sup>, son dos períodos de sesiones por año -el primero inicia el 1 de septiembre y termina el 31 de diciembre y el segundo inicia el 1 de febrero y se extiende hasta el 30 de abril-, y, en caso de ser requerido, se convoca a sesiones extraordinarias durante los meses de enero-febrero y mayo-agosto. A su vez, la Cámara está compuesta por dos órganos de gobierno, la Mesa Directiva y la Junta de Coordinación Política -esta última conformada por los coordinadores de los grupos parlamentarios-.

La LOCGM contempla el trabajo en comisiones y la organización ideológica en grupos parlamentarios. Las comisiones, según su propio artículo 39, son los órganos constituidos por el Pleno para contribuir a que la Cámara cumpla sus atribuciones constitucionales y legales<sup>7</sup>. La Comisión Permanente es la encargada de continuar las funciones durante los recesos de sesiones ordinarias. De igual importancia es la afiliación partidista a efecto de garantizar la expresión de las distintas corrientes ideológicas representadas, de esta manera la ley señala que dicha forma de organización tiene por objeto coadyuvar en el desarrollo del proceso legislativo mediante la formulación de criterios comunes para ser llevados a discusión. Por último, aspecto de importancia significativa, matizar que la Cámara de Diputados tiene la facultad exclusiva de revisar la cuenta pública y votar el presupuesto.

---

<sup>4</sup> Esta cláusula, aprobada con la reforma electoral de 1989, estipulaba que el partido político que alcanzara la primera mayoría relativa y más del 35% de los votos se le adjudicaría la mitad más uno de los diputados. La cláusula fue derogada con la reforma electoral de 1997.

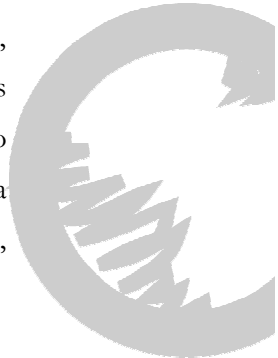
<sup>5</sup> Artículo 54, inciso IV.

<sup>6</sup> Aprobada en 1979, este ordenamiento reemplazó a la antiguo Reglamento para el Gobierno Interno del Congreso General, de 1934.

<sup>7</sup> Asimismo, para una mejor distribución de labores, la Cámara cuenta con comisiones ordinarias, que se mantienen de legislatura a legislatura, encargadas de llevar a cabo tareas de dictamen legislativo, de información y de control evaluativo, y comisiones especiales o de investigación cuyo carácter es transitorio y se conforman para una sola legislatura.

## Alcances de la investigación

Con sendas especificaciones señaladas hasta ahora, a raíz de este trabajo se espera contribuir a la disciplina de la ciencia política con tres aportaciones principales. La primera es ampliar los confines teóricos y empíricos de la representación política en un país de poca tradición democrática, caracterizado por una larga etapa de partido hegemónico<sup>8</sup> y un Legislativo relegado que desempeñó un rol marginal. Por otro lado, se busca enriquecer el conocimiento empírico de la democracia representativa en México. Debido al carácter emblemático del sistema político en este país, desde la teoría de la democracia predominaron los estudios dedicados al sistema presidencialista y, consecutivamente, al sistema electoral y de partidos. De la incorporación tardía de los estudios del Poder Legislativo como institución representativa deriva la importancia de la segunda contribución de este trabajo, pues la representación política pasa, ineludiblemente, por el comportamiento de los representantes. La última aportación es conceptual, ya que se define y operacionaliza el rol que desempeñan los legisladores. No obstante la gran acumulación de información, una de las principales limitaciones es la insuficiencia para entender el fenómeno analizado de manera diacrónica, por tanto, queda pendiente esa labor para futuras investigaciones.



## Estructura de la investigación

El capítulo 1 se centra en el marco de estudio de la representación política. Se desarrollan las distintas acepciones del término provenientes de muy diversas corrientes de pensamiento hasta acotar en el ámbito de la representación como forma sustantiva. A partir de ahí se precisan y diferencian las dos dimensiones de esta visión: el estilo y el *focus*. El capítulo concluye con una alusión a los trabajos más emblemáticos del rol que desempeñan los legisladores, con la finalidad de conocer sus propuestas metodológicas y las tipologías que han elaborado.

En el capítulo 2 está dedicado a precisar los pormenores del modelo de investigación aquí sugerido para determinar el *focus* de la representación. Previamente, se

---

<sup>8</sup> Para algunos autores la presencia del PRI durante siete décadas no se debió a su papel hegemónico sino “dominante”. Al respecto, ver el estudio de Greene (2007).

exponen algunas experiencias latinoamericanas que recurrieron al *focus* como indicador de la representación política y que utilizaron los proyectos o leyes como instrumento de medición. En una tercera parte se enmarcan las variables explicativas y, acto seguido, se plantean las principales hipótesis que rigen a cada una de ellas para luego exponer los pormenores de su respectiva operacionalización.

El capítulo 3 profundiza en la descripción empírica del *focus* de la representación. Contrario a lo defendido en elaboraciones usuales, la información recogida del análisis sugiere que gran parte de los proyectos de ley que promovieron los diputados fueron de carácter nacional. Sin embargo, al interior de ese cuerpo de iniciativas existen variaciones que deben ser vistas a detalle y que tienen que ver con el nivel de sectorialización, el efecto esperado y el tema en cuestión. Luego de evaluar esos aspectos, los datos se agregan por agrupación política como una medida de contraste interpartidista para conocer cómo se comportan las distintas agrupaciones con representación en la Cámara y cuáles son las principales diferencias de sus propuestas políticas.

En el capítulo 4 se realiza el contraste empírico de las hipótesis planteadas. Al inicio de éste son retomadas las variables independientes que fueron desarrolladas previamente en el segundo capítulo para relacionarlas con las dimensiones que componen el *focus*. Una vez completado lo anterior, se lleva a cabo el contraste empírico de las hipótesis mediante la regresión logística con el fin de determinar qué factores inciden sobre la variable a explicar. A raíz de los resultados encontrados, en la última parte se hará un balance de los supuestos planteados con la finalidad de profundizar en el tema y extraer las principales conclusiones. Al final de cada capítulo se elabora un sumario en el cual quedan sentados los principales puntos de interés abordados.



## Capítulo 1

# EL ESTUDIO DE LA REPRESENTACIÓN POLÍTICA

*The very essence of democratic government consists in the absolute sovereignty of the majority*

Alexis de Toqueville

De acuerdo con Pitkin (1967), alrededor de la representación política existen distintas controversias: la primera en torno a su definición, pues gran parte de los conceptos que ofrecen los teóricos no tienen relación entre sí o, incluso, son contradictorios; la segunda controversia se refiere a la relación entre representante y representado. Al respecto de esta última, en el debate académico se ha venido plateando que el representante, como señaló Hobbes, es libre de hacer lo que quiera, un segundo grupo argumenta que debe hacer lo que es mejor para sus electores -tomando la decisión en base a sus propios juicios-, y un tercer grupo, y más reducido, plantea que debe actuar acorde a los deseos y opiniones de sus electores.

No es de extrañar, dada la gran variedad de acepciones y enfoques teóricos, que el término de representación política es en sumo confuso y operacionalmente problemático. En ese sentido, el presente capítulo pretende delimitar dicho concepto de manera que resulte operativo para los fines de la investigación. Para ello, luego de la exposición del debate conceptual, se agrupan las distintas visiones en las que, según Pitkin, los estudiosos conciben a la representación. Con esto no sólo se espera liberar el término de cargas ambiguas o equívocas sino encontrar un denominador común -rescatado de las formulaciones expuestas en la literatura- que permita su pleno entendimiento. Un segundo objetivo aquí planteado es demarcar los ámbitos desde los cuales se ha estudiado el rol del legislador, considerando para esto algunas de las tipologías más influyentes -todas ellas desde la visión sustantiva de la representación- que toman como indicadores el “estilo” y, su contraparte, el “*focus*”. Como se verá más adelante, los estudios dedicados al rol legislativo -desde la perspectiva de la representación sustantiva- pretenden conocer a quién representan los legisladores -si su *focus* es local, regional o nacional-, y cómo lo hacen -si su estilo es acatando instrucciones o desenvolviéndose de manera independiente-.

## 1.1 El concepto de representación política

A partir de la segunda mitad del S. XX los estudios de la representación política procuraron delimitar este término con acotaciones conceptuales capaces de ser medibles empíricamente. La conocida tesis de Pitkin (1967) marcó el inicio de un nuevo debate acerca del concepto, su desarrollo y usos. Desde la época de Edmund Burke y hasta la obra de Pitkin no existió una doctrina consistente de representación sino distintos puntos de vista alrededor del concepto<sup>9</sup>. Incluso en la actualidad, a pesar del avance teórico-empírico de la representación política, establecer su significado con precisión no es tarea fácil (Cotta, 1994: 267). Por una parte, el excesivo formalismo que impregnó en algunas investigaciones llevó a determinados autores a hablar de un distanciamiento entre la doctrina y las instituciones. Eulau, por ejemplo, reconoció la existencia de instituciones representativas, pero criticó a los teóricos por no saber con exactitud para qué servían, por tanto, para Eulau en el momento de su publicación, el concepto de representación resultaba obsoleto (Eulau, 1967: 52).

Otras aportaciones importantes provinieron desde distintas disciplinas o doctrinas del pensamiento. Hubo quienes defendieron que la representación devino del derecho privado. Para Sartori, al definir la representación desde el derecho privado no se estaba concibiendo como verdadera porque para su análisis se utilizaban las mismas categorías técnicas de esa disciplina (Sartori, 1968, 306). Los críticos de esta visión encontraron incongruencias a la hora de concebir una “pretendida representación política, o les resultaba imposible que pudiera ser tratada jurídicamente (Rodríguez, 1987: 139).

El punto de inflexión a las anteriores aportaciones lo encarnó el estudio de Pitkin mediante un análisis de los orígenes etimológicos y de las diferentes conceptualizaciones de la representación a lo largo del tiempo. Para un mayor acercamiento a sus variantes, Pitkin identifica cuatro dimensiones en las que puede concebirse el concepto de representación política: 1) la formalista; 2) la descriptiva; 3) la simbólica; y 4) la

---

<sup>9</sup> Para Rodríguez, uno de los principales problemas que limitó su análisis fue que el desarrollo político de la representación fue distinto al principio para la cual fue ideada. Si bien es cierto que en su origen la representación tuvo como objetivo limitar el poder absoluto de los reyes —a comienzos de la Edad Moderna—, este hecho por sí mismo no implicó el derecho a ejercer la soberanía popular. En términos teóricos el problema comenzó a agudizarse, primero, con la demanda de gobiernos representativos a raíz de las revoluciones burguesas, pues representación y gobierno permanecían separados, toda vez que con la representación —con sede en el Parlamento— sólo se pretendía disminuir el poder del soberano —que continuaba recayendo en el rey— y, segundo, cuando los parlamentos, además de representar, desempeñaron un papel de gobernante (Rodríguez, 1987: 140-141).



sustantiva. A pesar del esfuerzo por distinguir entre cada una, sólo es posible diferenciarlas para efectos analíticos, pues están íntimamente relacionadas entre sí (Cotta, 1994: 267; Martínez, 2004: 665)<sup>10</sup>. Coincidiendo con Cotta, antes de explicar cada una de las distintas apreciaciones de la representación política, cabe señalar el elemento en común: “la referencia a una situación dual y relacional, [que] presupone, de este modo, un representante y un representado, y que entre éstos exista una cierta relación” (Cotta, 1994: 268).

### 1.1.1 La Representación Formalista

Esta visión se refiere a los arreglos institucionales que preceden a la representación y está compuesta por dos dimensiones: autorización y responsabilidad. El origen de la primera atiende a la forma en que Hobbes definió la representación en términos de “dar y tener una autoridad”, de tal manera que el representante es aquél que tiene la autorización para actuar en nombre del representado<sup>11</sup>. Desde esta perspectiva la representación es una especie de “caja negra” dentro de la cual el representante puede hacer lo que le plazca, cualquier acción llevada a cabo luego de la autorización y dentro de los límites de ésta se considera representación (Pitkin, 1967: 38-39).

En la segunda dimensión –la representación como *accountability*, aquí referida como responsabilidad<sup>12</sup> el representante es aquel individuo capaz de responder por sus acciones ante las personas que representa. A diferencia de la autorización, bajo la lógica de la responsabilidad el representante adopta obligaciones especiales: mientras que en la autorización el representante actúa libremente, en la responsabilidad está sujeto a rendir cuentas a sus electores por las obligaciones que su posición demanda. En este sentido las elecciones son el mecanismo que sirve a los electores para fijar responsabilidades a los representantes (Pitkin, 1967: 55-57).

<sup>10</sup> Esta autora añade que llega a ser tal el grado de imbricación que se produce un refuerzo “o bien positivo o bien negativo” (Martínez, 2004: 665).

<sup>11</sup> En el pensamiento de Hobbes la autoridad recaía sobre el soberano quien ostentaba tal investidura gracias al reconocimiento y aprobación de los habitantes. Este contrato, producto del temor y no precisamente del raciocinio de los individuos, era un atributo del sistema imperante que contribuía a la seguridad de la comunidad (Martínez, 2004: 667). Los cambios políticos y sociales acaecidos en Europa en el Siglo XVIII dieron como resultado que la representación como autoridad se delegara en el parlamento. Para los estudiosos de la democracia representativa ese proceso permitió que los arreglos institucionales quedaran formalizados en las elecciones a través de las cuales los votantes comenzaron a dotar de autoridad a los electos (Pitkin, 1967: 43).

<sup>12</sup> El texto original de Pitkin hace referencia al término anglosajón *accountability*, sin embargo aquí se adoptó el concepto de responsabilidad –basándose en diferentes autores– porque, al no tener un equivalente preciso en castellano, es el más cercano desde la perspectiva de la representación política.

En suma, la estructura formal de la representación identificada por Pitkin puede agruparse de la siguiente manera:

- a) Como autorización. La representación requiere que el representante sea autorizado por el elector para actuar tomando decisiones que los afectan.
- b) Como responsabilidad. La representación requiere que el representante sea responsable ante el elector por las decisiones que los afectan.

A pesar de definirlos, Pitkin critica las definiciones formalistas de la representación concebidas como autorización o como responsabilidad por ser incompletas y poco realistas. La versión de autorización defendida por algunos autores no contempla la realización de comicios electorales llevados a cabo regularmente, ni estipula el tiempo límite para el que los representantes fueron autorizados. Así, una monarquía hereditaria o un parlamento antidemocrático pueden ser representativos. En tanto, la versión como *accountability* no garantiza la responsabilidad de los representantes *per se*, ni asegura manera alguna de obligarlos a rendir cuentas, sino que la única vía de castigarlos o premiarlos es en comicios electorales. La representación desde esta perspectiva se reduce a una función meramente formal debido a que “representar significa actuar después de la autorización o antes de ser responsable”, quedando fuera de esos términos la actividad del representante (Pitkin, 1967: 44-59).

### 1.1.2 La Representación Descriptiva

Más allá del plano formalista, los estudiosos de la representación han planteado la necesidad de profundizar en elementos propios de la labor que el representante desempeña, así como en la manera en que esa labor es concebida. Al analizar las diferentes concepciones, Pitkin establece una paradoja: representar es actuar a favor o estar en lugar de alguien más. Si representar es hacer presente lo ausente, la paradoja envuelve una compleja relación –instrumentada mentalmente– en constante negociación entre el significado de la representación y la naturaleza de lo que se está representando. Para algunos autores, esta negociación sirve a representantes y representados para flexibilizar sus posturas, redefinir sus roles, percepciones y comportamientos (Bellamy y Castiglione, 2011: 106).

Según Pitkin, la representación descriptiva atiende al razonamiento de que el representante actúa en sustitución y en correspondencia con los deseos e inquietudes de las personas a quienes representa. Los defensores de este tipo de representación

argumentan que la legislatura debe estar compuesta en consonancia con la nación -siendo un “reflejo” de ésta-, ya que de lo contrario se carecería de representación plena. La cita que hace Pitkin a John Adams es alusiva de este tipo de pensamiento porque él resumió, en su momento, que la legislatura representativa “debe ser un retrato exacto, en miniatura, del total de la gente, y debería pensar, sentir, y razonar como ella”. Esta apreciación de la representación difiere en esencia de la visión formalista ya que el representante no actúa por autorización o después de ser sujeto de cuentas, sino que basa su diagnóstico para tomar decisiones a partir de su apreciación de la sociedad, donde los valores e intereses de la población toman relevancia política (Pitkin, 1967: 60-61; Martínez, 2004: 670). En términos políticos, la mayor aproximación a esta visión son los sistemas de representación proporcional, cuyo principio fundamental es asegurar la mayor representatividad de la sociedad al interior de las asambleas legislativas (Lijphart, 1984; Powell, 2000). Quienes apoyan dicho sistema ven al órgano legislativo como una especie de epítome de la comunidad, debiendo componerse lo más parecido posible al electorado (Pitkin, 1967: 73).

Es preciso tomar en cuenta que las visiones de la representación descriptiva, al igual que las formalistas, no están exentas de críticas porque su objetivo se reduce a las características del representante. Para los electores lo único que importa es la mera presencia del congresista en la legislatura, por tanto, si éste carece de puntos de vista claros como para ser llevados a discusión, la representación es “imposible”. Aspectos tan importantes como el desempeño del representante y la acción en la que se desarrolla su labor quedan lejos de poder ser objetados (Pitkin, 1967: 61-73).

### 1.1.3 La Representación Simbólica

Continuando con la clasificación de Pitkin, un tercer grupo de investigadores centró su atención en un enfoque simbólico de la representación. Partiendo nuevamente de la necesidad de hacer presente lo ausente, para esos estudiosos los símbolos representan algo aunque no *de facto* (Pitkin, 1967: 92). En la representación simbólica en vez de actuar en nombre de otros o representar por semejanzas, el representante simboliza a la población (Martínez, 2004: 670). Aquí, las respuestas emocionales y afectivas predominan

en la función legislativa sobre los criterios racionales que promueven el entendimiento<sup>13</sup>. Y lo que mantiene al representante es la imagen positiva que perciben sus electores y las formas en que se identifican con él (Pitkin, 1967: 100-108).

Rodríguez completa el cuadro argumentando que, a raíz de que en la representación simbólica “la conexión con el referente no es objetiva” –debido a la respuesta psicológica frente a un símbolo–, podría “conectarse con el proceso de nacimiento de la autoridad carismática como tipo ideal weberiano y con la concepción del proceso político como actividad en torno al liderazgo” (Rodríguez, 1987: 145). Dada la identificación con el representante, basada en las creencias, hábitos o costumbres de la población, Pitkin advierte que la representación simbólica puede llegar al extremo de justificar el fascismo desde un punto de vista teórico. Así, en lugar de que la relación representante-representado se vea alterada por el rompimiento del orden legal, en la teoría fascista se reconoce que el líder puede forzar a sus seguidores para que acepten acciones mediante cualquier medio que resulte efectivo para sus propósitos. Desde ese modo la representación se convierte en una relación de poder: la del líder sobre sus seguidores (Pitkin, 1967: 107-108).

Esta acepción de la representación ostenta un plano marginal con respecto a las instituciones por su tendencia “monista (y no pluralista) de expresión” y, como ya se mencionó, por la relación emocional entre representante y representado (Cotta, 1994: 270).

Hasta este punto las visiones descriptiva y simbólica han ampliado el horizonte del concepto de la representación, sin embargo, no de manera completa. La primera introduce la idea de correspondencia o semejanza con el elector; la segunda sugiere el rol de creencias irracionales (Pitkin, 1967: 111). Sin perjuicio de esas determinaciones, la siguiente y última noción es considerada por Pitkin como el tipo “ideal” ya que, como se verá más adelante, combina las preferencias de los representados con el rol institucional de los representantes.

---

<sup>13</sup> Como puede deducirse de lo abordado, la representación simbólica está asociada al principio de legitimidad. Aunque no es menester de este trabajo aunar en el tema, cabe señalar tan solo que la legitimidad ha generado un gran debate en la ciencia política desde la década de 1960 con el trabajo de Easton (1965) en el que pone de relieve las actitudes de los ciudadanos –en términos de apoyo– hacia el sistema político. De igual importancia fue el trabajo de Almond y Verba (1963) sobre la relevancia de los factores culturales para la estabilidad de las democracias.

### 1.1.4 La Representación Sustantiva

La representación sustantiva se enfoca en la actividad de representar, en concreto, en el rol que los representantes llevan a cabo. A diferencia de las acepciones anteriores, aquí importa el contenido de la acción del representante y no sólo la legitimación que le conceden los representados o su semejanza con ellos. Otra característica que se maneja en la representación sustantiva es que confiere la facultad de actuar en función de los demás: por el interés de, en nombre de, o como agente de alguien más (Pitkin, 1967: 112-113). Bajo esta lógica se espera que el representante proteja “los intereses de quien no puede actuar en primera persona” (Cotta, 1994: 268), estableciéndose así una relación entre ambos actores. Sobre este aspecto se volverá más adelante.

Desde la representación sustantiva se sustentará teóricamente el presente trabajo y, dado que dentro de esta concepción se analiza la actividad legislativa de los congresistas, la representación política será entendida como el proceso a través del cual un individuo o un grupo -los representantes- actúan en nombre de otros individuos o grupos -los representados- para tomar decisiones o hacer leyes (Thompson, 2001: 11696). Nótese que en la definición citada existe direccionalidad -de representantes a representados- y delimitación concreta del trabajo que deben realizar los primeros, pero se no especifica el modo en que la representación se lleva a cabo. Es decir, queda fuera de la definición el juicio a favor o en contra de que los representantes tengan que atender y defender intereses de sus electores, su distrito, su partido, o la nación; siendo esa cuestión la *nemesis* que motiva esta investigación: conocer qué tipo de intereses defienden los legisladores. De tal manera que el tipo de representación depende de la forma en que ésta es concebida por cada representante (Pitkin, 1967: 9).

La relación representante-representado, que en la actualidad envuelve a ciudadanos y políticos, ha sido el común denominador encargado de guiar las investigaciones más influyentes empíricamente y generadoras de diversas tipologías. Ese amplio abanico de formas se puede agrupar, cuando menos, en dos pilares. El primero, señalado por Pitkin y del cual se habló al inicio del capítulo, es el denominado mandato-independencia (*mandate-independence*) y se compone por dos razonamientos: 1) que el legislador actúe de acuerdo con los deseos de su distrito, o 2) que lo haga acorde a su propio criterio. Para algunos la fuente “intelectual” de dicha controversia fue el discurso de Edmund Burke a los electores de Bristol en 1774 al afirmar que el Parlamento no era un congreso de embajadores con diferentes intereses encontrados y asegurar que su



compromiso como legislador era la defensa del bien general siguiendo sus apreciaciones y no de intereses locales (Pitkin, 1967; Thomassen, 1994; Andeweg y Thomassen, 2005). Siguiendo a Przeworski, Stokes y Manin (1999) se encuentra el segundo pilar subdividido por estos autores en tres tipos de relaciones, todas ellas basadas en intereses y resultados, propuestas para el análisis de las democracias representativas<sup>14</sup>: 1) entre señales y políticas (llamada *responsiveness*), que es la medida en que el gobierno responde a las opiniones emitidas por los ciudadanos y las traduce en políticas –para algunos autores, cuando las percepciones de los políticos coinciden o se asemejan con las opiniones ciudadanas se puede hablar de “congruencia” (*policy congruence*); 2) entre mandatos y políticas (*mandate-responsiveness*), entendida como las propuestas contenidas en los programas electorales de los partidos políticos que, se supone, llevarían a cabo en caso de ganar las elecciones; y 3) entre resultados y sanciones (*accountability*), referida a la capacidad ciudadana de castigar o premiar a los gobiernos por su actuación (Przeworski, Stokes y Manin, 1999: 8-10).

Hasta ahora se han expuesto las diferentes concepciones en las que se agrupan trabajos de muy diversa índole dentro de un universo denominado representación política. La teoría de los roles es heredera de la última variante de la representación y tiene como preocupación central el análisis del comportamiento legislativo a partir de la relación que establecen los políticos con sus electores. Los siguientes apartados ahondan en algunas de las investigaciones que tuvieron como objetivo definir y explicar el rol que los congresistas desempeñan en su labor legislativa a fin de diferenciar entre sus dos indicadores: el estilo y el *focus* de la representación política.

## 1.2 El Rol del Legislador

Wahlke, *et al* (1962) fueron los primeros autores en conceptualizar el rol del legislador de manera operativa. Una vez definido como el principio de organización en el estudio de las actitudes legislativas, Wahlke y sus coautores elaboraron una tipología que ubica a los representantes según su función dentro del congreso. Por su parte, Eulau, *et al* (1962), en su investigación que tomó como eje central la teoría de Edmund Burke, consiguieron separar en dos variables el rol de la representación después de poner a consideración

---

<sup>14</sup> Cabe recordar, como señala Manin (1998:109-120), que el desarrollo de las primeras democracias a lo largo de los Siglos XVIII y XIX no estuvo exento de conflictos entre la élite y las masas. Sin embargo, la emergencia de partidos políticos y la ampliación del sufragio universal disminuyeron esa tensión al grado de que hoy los conceptos democracia y representación aparezcan como complementarios, más que como formas alternativas de gobierno (Plotke, 1997: 20).

algunas interrogantes de dicha teoría. Así, quedó sentado que para conocer cómo deben actuar los legisladores, en consonancia con los mejores intereses ciudadanos, se haría a través del “estilo” de la representación; mientras que para conocer qué intereses defienden, o a quiénes consideran que representan, el estudio se centraría en el “*focus*” de la representación.

El estilo de la representación, como se comentó anteriormente, se refiere a la medida en que el representante actúa como un “agente” que toma instrucciones de sus electores (*delegate*) o lo hace de acuerdo a su propio juicio (*trustee*). Pitkin identificó dos elementos sustanciales dentro de esta línea de estudios: el primero, ya también citado, fue la controversia en la que se ve envuelto el legislador cuando debe tomar la decisión de actuar de una u otra manera. En opinión de esta autora, la controversia carece de sentido por la naturaleza misma de la representación, pues el representante debe tener algo de independencia, discreción para actuar, y no puede estar persistentemente de acuerdo con los deseos de sus electores, mientras que el representado, quien considera que actúa a través del representante, debe ser capaz de concebir tal independencia (Pitkin, 1967: 153-154)<sup>15</sup>. En palabras de Andeweg y Thomassen el representante no puede estar completamente identificado con las demandas o los intereses de sus electores, ni puede estar completamente divorciado de esas demandas e intereses (Andeweg y Thomassen, 2005: 508).

El segundo elemento fue la naturaleza de la relación representante-representado que estuvo focalizada en el distrito electoral del legislador. Esta forma de entender la representación pronto fue criticada por ocuparse del fenómeno de forma diádica, ya que se limitaba al vínculo entre el legislador –individualmente- y su distrito electoral –como base de agregación-. Como alude Marenghi, en los estudios orientados a analizar el caso estadounidense este modelo “cuajó” y sirvió para trabajos posteriores, sin embargo, los estudiosos de otros sistemas políticos encontraron serias dificultades sobre todo en aquéllos donde “los partidos eran fuertes, los políticos eran disciplinados y se

---

<sup>15</sup> A pesar de que el trabajo de Pitkin fue bien recibido, la paradójica naturaleza de la noción y la brevedad de la discusión en su libro no resultó muy útil para algunas de las siguientes investigaciones que pretendieron resolver uno de los problemas centrales de configuración en el ámbito de aplicación de la representación política democrática. Según Lien, *et al*, los grupos históricamente marginados basados en atributos raciales, étnicos, de género y sociales, pueden crear un problema para Pitkin, pues en sus teorías trata a la representación como un cuerpo de actores “unidiferenciado” que presumiblemente son hombres (y blancos) (Lien *et al*, 2009: 3). Tanto Williams (1998), como Lien, *et al* (2009) y Dovi (2002; 2008), en sus trabajos se ocupan de la representación política de minorías y coinciden en la falta de atención que Pitkin prestó a éstas.

comportaban siguiendo las directrices de sus organizaciones, y los electores tenían fuertes lazos de vinculación con ellos” (Marenghi, 2009: 85).

A diferencia del estilo, el *focus* de la representación se refiere a los intereses que el legislador debe defender: si éstos son los de la nación o, por el contrario, son los locales. Al igual que la primera dimensión, el *focus* plantea una controversia, pero éste lo hace en torno a la orientación de los intereses. Las primeras investigaciones llevadas a cabo desde el *focus* fueron incorporando entrevistas realizadas a políticos en las cuales se les preguntaba a quiénes sentían que representaban, destacando entre su distrito —una forma parroquial de percibir la representación— o toda la población. Otra línea de trabajos, como se verá en el siguiente capítulo, optó por pasar de las actitudes a los comportamientos, es decir, de las entrevistas a los votos emitidos por los legisladores, a sus proyectos de ley, o a los cambios realizados al Presupuesto proveniente del Ejecutivo.

Thomassen ejemplifica gráficamente las principales diferencias entre estilo y *focus* recurriendo para ello al discurso y actuación de Burke. Respecto al primer rol, Burke se definió como fiduciario debido a que actuaba siguiendo su propio juicio, y en cuanto al *focus*, su posición fue acorde con representar los intereses de la nación. En este sentido, el rol de Burke estaría situado en la casilla D de la Tabla 1.1.

**Tabla 1.1**  
**Estilo y *focus* del rol de representación**

|              | Estilo          |                |
|--------------|-----------------|----------------|
|              | <i>Delegate</i> | <i>Trustee</i> |
| <i>Focus</i> |                 |                |
| Distrito     | A               | B              |
| Nación       | C               | D              |

Fuente: Thomassen (1994: 263).

Sopesando la conjunción de los roles de representación mencionados, en la siguiente sección se exploran algunas de las investigaciones empíricas que apuntan al estilo y al *focus*, todas ellas enmarcadas dentro de la representación sustantiva.

### 1.3 Los estudios del Rol del Legislador

Eulau y Wahlke (1959) elaboraron, según Andeweg y Thomassen (2005), la tipología más influyente -empíricamente- del estilo de la representación con la finalidad de determinar si la decisión de los legisladores estaba condicionada por la opinión de sus electores o por su propia interpretación del interés general. En un siguiente trabajo, Wahlke *et al* (1962) analizaron las actitudes de los legisladores en California, Nueva Jersey, Ohio y Tennessee,



en 1957, y encontraron que existen claras diferencias en la manera en que éstos ven sus roles y responsabilidades. Asimismo, determinaron que 63% de los legisladores adoptaron un rol de fiduciarios –aquellos que dijeron tomar sus decisiones en base a criterios propios-, un 23% se consideraron como políticos –quienes según el tema en cuestión atendían, o no, las opiniones de su distrito-, y sólo el 14% adoptaron un rol de delegados –los que actuaban siguiendo instrucciones de sus electores, defendiendo en todo momento los intereses de éstos por encima de sus apreciaciones personales (Wahlke *et al*, 1962). Como resultado del trabajo de Wahlke *et al* se pudo comprobar que en los estados objeto de estudio la mayoría de los legisladores se identificaban a sí mismos dentro de un específico rol de orientación. Además, so puso a prueba la teoría normativa de la representación testando algunas variables explicativas, como por ejemplo, los autores encontraron que ciertas diferencias en el comportamiento de una u otra legislatura estaban relacionadas con el sistema de partidos políticos, la influencia gubernativa –a nivel estadual-, y el nivel de profesionalización legislativa<sup>16</sup>.

Desde otra línea argumentativa, esta vez sustentada en el modelo de congruencia –en el cual se parte del presupuesto que la representación se consuma cuando son congruentes las preferencias políticas entre legisladores y electores-, Miller y Stokes desarrollaron su prototipo ideal de representación. La lógica del llamado modelo Miller y Stokes consiste en establecer que la actitud de los electores del distrito influye sobre la actitud del representante y, por ende, en su comportamiento legislativo –expresado a través del voto-. El punto de inflexión de ese trazo horizontal y unidireccional se ve condicionado por la percepción del representante acerca de las actitudes de sus electores.

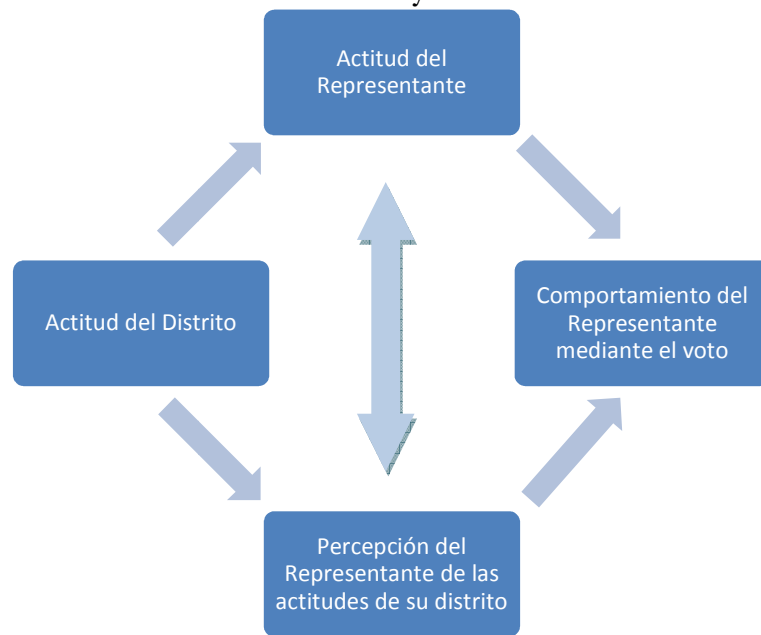
Pronto llegaron las críticas al modelo Miller y Stokes dado que su razonamiento normativo –con fines prácticamente explicativos- está construido sobre los cimientos de la controversia *mandate-independen* y enmarca elementos de la relación diádica. Thomassen, por ejemplo, pone en duda la operacionalización del concepto, ya que sólo toma en cuenta la relación entre un diputado de manera individual y un distrito geográfico sin hacer referencia a la existencia de partidos políticos disciplinados. Una segunda crítica está relacionada con la heterogeneidad de los distritos, pues no es plausible suponer que todos los puntos de vista de un distrito sean iguales, sino que las apreciaciones pueden cambiar dependiendo de los valores y creencias. Miller y Stokes en su modelo asumen

---

<sup>16</sup> No obstante lo anterior, en un estudio reciente Lien *et al* argumentan que Wahlke *et al* no realizaron un intento sistemático por explicar por qué los legisladores eligen ciertos tipos de roles de orientación, ni mucho menos midieron las consecuencias del comportamiento legislativo (Lien *et al*, 2009).

que los electores distritales influyen en el comportamiento de los diputados por la forma en la que éstos perciben los deseos de los primeros. Sin embargo, continúa Thomassen, para poder mantener ese argumento deben existir dos condiciones: 1) que los diputados se comporten en consonancia con su percepción acerca de los deseos de sus distritos; y 2) que la percepción sea correcta; de lo contrario resultaría imposible hablar de plena representación. Por último, desde una perspectiva descriptiva, un tercer problema se encuentra al considerar a la legislatura como un microcosmos ideal de la nación (Thomassen, 1994: 268-273).

**Figura 1.1**  
**Modelo Miller y Stokes**



Fuente: Thomassen (1994: 260).

Desde finales de la década de 1980 y hasta entrada la de 2000 el debate en torno al rol del legislador tomó mayor trascendencia gracias a los estudios provenientes de Europa caracterizados por su extensa evidencia empírica. Algunos, desde la perspectiva de *responsivness* —o congruencia—, han demostrado que existen sendas diferencias en la forma en que están representados ciertos grupos sociales plenamente identificados. Adams y Ezrow (2009) argumentaron que los principales partidos de 12 países de Europa Occidental responden, casi en exclusivo, a la opinión de los líderes, como lo son, por ejemplo, los ciudadanos que participan activamente en discusiones políticas y que tienen acceso a medios de persuasión. Otros autores, por su parte, se ocuparon de

observar que la representación puede llegar a actuar a favor de grupos con un mejor nivel educativo (Converse o Pierce, 1979; 1986) o a los de ingreso medio y alto (Jusko, 2005).

Continuando con la línea argumentativa, Converse y Pierce elaboraron el trabajo más minucioso de la representación política en Francia, teniendo como tópico central la naturaleza de la representación en ese país medida a través de la congruencia entre votantes y élites. Tal como exponen los autores, la representación es percibida de manera más fidedigna por los electores de los diputados ganadores –aspecto que resulta tautológico–, sin embargo, la percepción favorable aumenta en la misma dirección que el nivel educativo y el ingreso, por tanto, las clases más altas y educadas, cuyos diputados ganaron, se sienten mejor representadas (Converse y Pierce, 1986).

Recientemente, surgió una línea de investigación que conjuga las perspectivas de *responsiveness* y *accountability*. Al respecto, resultan significativos los estudios de caso en Europa –de Suecia y Holanda– no sólo por su avance empírico-explicativo, sino también por su aporte normativo. El primero fue analizado por Esaiasson y Holmberg (1996) quienes contribuyeron a determinar la direccionalidad de la democracia representativa en ese país. Según Esaiasson y Holmberg, la democracia puede clasificarse a partir de la relación legislador-elector y para mostrarlo estipulan que cuando el representante pone sus puntos de vista sobre los de los ciudadanos, esto es, que el proceso de representación va de arriba hacia abajo, las preferencias políticas son endógenas y la democracia “elitista”; y, por el contrario, cuando las preferencias políticas son exógenas, en esta ocasión el proceso de representación va de abajo hacia arriba, la democracia resultante es “populista”. A partir de la dirección que toma el estilo de la representación, Esaiasson y Holmberg definen el primer caso como *accountability*, cuya lógica está determinada por las elecciones y en la cual los partidos son el canal que guía las preferencias ciudadanas, descansando en ellos la responsabilidad cuando llegan al gobierno<sup>17</sup>. El segundo queda definido como *responsiveness*, siendo el grado en el que los representantes expresan la opinión de los ciudadanos y las traducen en políticas.

Asumiendo que los ciudadanos pueden votar prospectiva y retrospectivamente, la propuesta de Esaiasson y Holmberg resultó útil para Andeweg y Thomassen (2005) puesto que, de esta manera, combinaron la direccionalidad de la relación con el tipo de control –si es proactivo o retroactivo– resultando así cuatro modos de representación

---

<sup>17</sup> Esta lógica puede ser entendida de la siguiente manera: los partidos compiten por votos, apoyados en programas que se supone llevarían a cabo en caso de ganar las elecciones; y en la siguiente elección los electores tienen la oportunidad de hacer sujeto de responsabilidad al partido o coalición en el gobierno por lo que haya hecho o dejado de hacer (Esaiasson y Holmberg, 1996: 3)

política. A partir de la tipología clásica de Eulau y Wahlke, Andeweg y Thomassen clasificaron las respuestas que obtuvieron de los diputados holandeses de 1972 a 2001. Preguntaron si los diputados deberían votar en el parlamento de acuerdo con el punto de vista de los electores, de su partido, o de acuerdo con sus propios criterios. Aquellos que avocaron su respuesta en considerar a los electores de su partido fueron etiquetados como “delegados”, los que votarían siguiendo su criterio propio fueron “fiduciarios”, y para quienes el voto dependiera del tema en cuestión se les asignó la categoría “políticos”. Dado que la tipología de Eulau y Wahlke resultó insuficiente<sup>18</sup>, los autores introdujeron la direccionalidad ya citada. De ahí la siguiente clasificación de la representación política (Andeweg y Thomassen, 2005: 510-514):

- a) Autorización. Prácticamente se corresponde con el modelo de partido responsable (Schattschneider, 1942, APSA, 1950; Ranney, 1954), de tal manera que un partido político cohesionado presenta distintos programas a los electores, quienes se forman preferencias por un programa u otro y votan acordemente. Para estas personas el partido es el “mandatario” que tratará de implementar su manifiesto. Por último, se asume que la mayoría de los electores tendrá preferencias endógenas provenientes de la información que reciben en campaña.
- b) Delegación. Éste es, probablemente, el tipo ideal de la democracia representativa desde la perspectiva de la teoría *principal-agent*, en donde un grupo de electores – los principales- delegan poder a un partido o diputado –el agente-. En este sentido, la representación política sirve para trasladar de la mejor manera posible los puntos de vista en políticas de gobierno.
- c) *Accountability*. De carácter esencialmente proactivo, aquí el representante identifica las políticas que los electores apreciarán *ex post*, y no *ex ante*. Asimismo, se presume que los electores son capaces de asignar responsabilidades a los políticos por su desempeño (Przeworski, *et al*, 1999: 47).
- d) *Responsiveness*. Este último tipo asume que los representantes son capaces de valorar los cambios en las preferencias ciudadanas; el temor de remoción del cargo sólo puede existir en tiempos electorales, cuando hay oposición y se permite la reelección.

<sup>18</sup> Esto debido a que muchos de los diputados no encontraron una opción viable para responder, pues para algunos era incontestable o pensaban que la realidad no se manejaba así –“viéndola en blanco o negro”- (Andeweg y Thomassen, 2005: 510-514).

A pesar de que los hallazgos no fueron tan relevantes –pues, como resultado de las encuestas, encontraron que apenas existe una pequeña diferencia entre delegados y fiduciarios en relación a la importancia que ellos brindan a los controles *ex ante* y *ex post*–, el trabajo se caracteriza por el esfuerzo en construir una nueva tipología para el estudio del estilo de la representación, quedando claro que los representantes tienen actitudes muy diferentes con respecto a las preferencias políticas de quienes representan<sup>19</sup>. A su vez, el modelo de Andeweg y Thomassen resuelve el problema de la “unidireccionalidad” planteado en la teoría *principal-agent*.

## Epílogo del capítulo

Como se ha visto, las páginas anteriores tuvieron como objetivo delimitar teóricamente el ámbito en que se desarrolla esta investigación. Mediante la observación y el análisis de los trabajos pioneros en el área de estudio, se logró la aproximación apropiada de un término que constantemente se presta para interpretaciones ambiguas o difusas: la representación política.

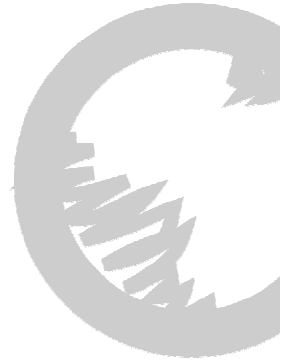
De la misma manera, se expusieron las principales acepciones que comúnmente son abordadas en la literatura, acotando que es dentro la representación “sustantiva” donde ocupa un lugar privilegiado el rol que conciben los legisladores. Al retomar los argumentos de autores como Eulau y Wahlke (1959) y Wahlke, *et al* (1962), fue posible precisar la forma de entender las dos dimensiones en que se sujeta el rol, tanto el estilo como el *focus*, estableciendo que a partir de la primera se busca conocer cómo representan los legisladores –si siguiendo instrucciones o actuando mediante juicios propios- y a partir de la segunda saber qué intereses defienden –si son los nacionales o los de su distrito o región-. Esbozadas las diferencias de ambas dimensiones, y dadas las características y los objetivos planteados al inicio del presente trabajo –al preocuparse por el tipo de legislación que promueven los diputados mexicanos-, la fuente normativa y

---

<sup>19</sup> Cabe citar que los considerados “fiduciarios” están poco más inclinados que los “delegados” a ver la representación desde arriba como la más importante, aunque la asociación no es estadísticamente significativa. En tal sentido, según sus conclusiones, los políticos tienen una visión “elitista” de la representación y la ciudadanía una “populista”. Otra característica es que aquellos diputados a favor de la representación desde arriba pasan más tiempo como activistas partidistas, a diferencia de quienes opinaron que es más importante desde abajo, pues invierten más tiempo en tener contacto con los ciudadanos y las organizaciones sociales. De igual manera, quienes ven la función retrospectiva de las elecciones pasan más tiempo con los ciudadanos, mientras para los las elecciones son una ocasión del presente para planear a futuro lo hacen dentro de sus partidos (Andeweg y Thomassen, 2005).

variable dependiente a ser explicada devino ineludiblemente en el *focus* de la representación.

Una vez planteados los fundamentos teóricos -y sus debidas implicaciones-, es oportuno darse a la tarea de desentrañar el modelo de medición empírica, de analizar los datos, de contrastar las hipótesis y de buscar explicaciones a los resultados obtenidos. De todas esas labores se ocupan los siguientes capítulos.



## Capítulo 2

### MODELO DE ESTUDIO PARA MEDIR EL *FOCUS* DE REPRESENTACIÓN

En el capítulo anterior quedaron sentadas las bases que definen la representación así como las debidas acepciones desde las cuales se ha estudiado este fenómeno político. Asimismo, se definió el rol que conciben los congresistas a la hora de desempeñar su labor legislativa, deviniendo de ahí la dimensión objeto de estudio de la presente investigación: el *focus* de la representación. Siguiendo la misma lógica, este capítulo pretende definir el modelo teórico del *focus* a partir de los principales puntos de interés en los que se sustentan algunas investigaciones que abordan el tema. En este sentido, el primer apartado expone el campo de estudio y las formas más comunes en que se ha tratado empíricamente el *focus* de la representación política en América Latina. En un segundo apartado se especifica el modelo propuesto para medir la variable a explicar. Luego se da paso a la tercera parte donde quedarán definidas las hipótesis que se busca contrastar y las variables independientes de la investigación. Un último apartado está dedicado a la operacionalización de esas últimas variables.

#### 2.1 Ámbito de estudio del *focus* a partir de los proyectos, leyes y enmiendas en América Latina<sup>20</sup>

En América Latina hasta antes de 1990 la literatura encargada de describir los elementos distributivos de las leyes era prácticamente marginal. A finales de esta década y principios de la siguiente comenzaron a surgir una serie de estudios que no sólo dieron cabida a la delimitación normativa del *focus* de representación, sino que proporcionaron nuevas categorías para determinar la territorialidad, el efecto y el tema de las leyes, acumulando,

---

<sup>20</sup> Cabe señalar que los trabajos aquí esbozados, y sobre los cuales se sustenta empíricamente el modelo sugerido, adoptan diferentes comportamientos de los legisladores como indicadores para concebir el rol que adquieren como representantes, sin embargo, existe una extensa literatura que concibe el rol desde las actitudes, y no propiamente de los comportamientos, priorizando sus percepciones y opiniones. Al respecto destacan las investigaciones de Grau y Méndez Lago (2006), Marengi y García Montero (2006), Méndez Lago (2006), y Marengi (2009).

de esta manera, evidencia empírica para corroborar hipótesis o poner a prueba diversas teorías sobre los poderes legislativos.

Uno de los primeros trabajos en esa línea fue el elaborado por Taylor-Robinson y Díaz. Estos autores retoman un viejo debate iniciado por Mezey (1979) para conocer hasta qué punto es aceptable la afirmación de que las legislaturas en América Latina son marginales<sup>21</sup>. Para determinar empíricamente si la categoría de Mezey es aún vigente en países agrupados dentro de la tercera ola de democratización, y conocer si los legisladores tienen un rol perceptible en la formulación de políticas, Taylor-Robinson y Díaz estudian las iniciativas y leyes aprobadas en el congreso hondureño a lo largo de dos periodos gubernativos (1990-1993 y 1993-1996)<sup>22</sup>.

Las iniciativas y leyes fueron codificadas de acuerdo con la idea de Di Palma (1976) que consiste en agruparlas en dos sentidos, según 1) el nivel de agregación de la propuesta y 2) el efecto del proyecto. El nivel de agregación puede estar dirigido a la población nacional, a una comunidad regional –de uno o varios estados-, a un sector de la sociedad –clase social, grupo económico-, a una comunidad local –distrito, municipalidad- o de manera individual –el caso de una sola compañía, persona u organización profesional-. Por otro lado, el efecto del proyecto se refiere al impacto sustantivo sobre uno o varios sujetos inmediatos a los que están enfocadas las propuestas. Las consecuencias pueden tener efectos “benéficos” o “privar” de ellos al sujeto o sujetos, cuando no es así Taylor-Robinson y Díaz añaden la etiqueta “neutral”, no incluida en el texto original de Di Palma.

Si la presunción de que las legislaturas latinoamericanas son marginales es válida, entonces se esperaría que los proyectos de ley iniciados por los diputados fueran menos importantes que los provenientes del Ejecutivo. En este sentido, la legislación a nivel nacional -considerada de mayor impacto y extensión-, sería introducida por el jefe del Ejecutivo, dejando para los diputados aquellas propuestas de carácter local o individual, y muy probablemente regional o sectorial, pero poco controversiales pues tendrían efectos sobre un sujeto inmediato. Otra propiedad de las legislaturas marginales es que tanto los

---

<sup>21</sup> Mezey propuso una clasificación de las legislaturas según su participación en el proceso de elaboración de políticas y las dividió en cinco tipos: activa, vulnerable, reactiva, marginal y mínima. Dentro de éstos, los congresos latinoamericanos tradicionalmente fueron considerados como marginales -lo que significa que tienen poder modesto en la toma de decisiones y poco apoyo de las elites políticas- (Taylor-Robinson Díaz, 1999: 590).

<sup>22</sup> Los autores abordan este periodo, y no los previos, porque consideran que para conocer el comportamiento en una “legislatura marginal” de la tercera ola de la democracia, se debe dejar un tiempo razonablemente necesario para que las normas de conducta se organicen y alcancen su desarrollo (Taylor-Robinson y Díaz, 1999: 596).



diputados como las comisiones carecen de facultades para conseguir un rol legislativo más importante.

La evidencia empírica de Taylor-Robinson y Díaz coincide con la presunción esperada. El impacto de las leyes apoyadas por los diputados fue a nivel subnacional y de beneficios particulares que afectaban a un individuo, grupo o asociación. Aún más, los autores demuestran que los partidos en gobierno tendieron a impulsar mayor número de iniciativas individuales y de impacto benéfico que el Ejecutivo. Entre 1990 y 1993, 39,2% de este tipo de legislación se inició por diputados del partido gobernante frente al 18% que provinieron del Presidente. Otro aspecto esperado es que, a lo largo de todo el periodo analizado, la mayoría de las leyes aprobadas de carácter nacional fueron iniciadas por el Ejecutivo (84% del total). Del mismo modo, se comprobó que este último Poder es responsable de promover la legislación sustantiva a nivel nacional, dejando en la categoría de impacto “neutral” a las presentadas por los legisladores (Taylor-Robinson y Díaz, 1999: 599-603).

Para Mezey (1979) los diputados en una legislatura marginal cultivan el voto personal o promueven el estatus de caudillo. Al explorar el Congreso hondureño, Taylor-Robinson y Díaz reafirmaron este argumento ya que el Ejecutivo fue el principal impulsor de legislación local o sectorial, incluso superando por más del doble a los diputados. En términos comparativos este dato llama la atención puesto que en otros países latinoamericanos la evidencia permite afirmar que los diputados efectivamente cultivan el voto personal. En Brasil, por ejemplo, Ames (1995) argumenta que los diputados dedican buena parte de su tiempo a entablar relaciones clientelares con sus electores porque buscan su reelección, cuya noción de carrera política es conocida como ambición estática (*static ambition*). Samuels (2002) añade que los diputados brasileños, de hecho, cuentan con redes clientelares y para mantenerlas apoyan enmiendas de carácter local, sin embargo, no es la reelección el principal promotor de su carrera política, sino alcanzar un puesto extraparlamentario en administraciones estatales o municipales, lo que se conoce como ambición progresiva (propuesta por Schlesinger (1991) bajo el término *progressive ambition*)<sup>23</sup>.

---

<sup>23</sup> La explicación que Taylor-Robinson y Díaz encuentran para que en Brasil se busque el voto personal mientras que en Honduras no, estriba en los incentivos que genera el sistema electoral en el primero. De tal manera que en Brasil, a pesar de las grandes magnitudes de los distritos, existen listas abiertas, mientras que en Honduras se combina el sistema de listas cerradas con elecciones legislativas concurrentes con las presidenciales (Taylor-Robinson y Díaz, 1999: 605).

Considerando que los diputados hondureños proponen y apoyan una cantidad importante de leyes de nivel nacional –incluyendo a los del partido gobernante–, Taylor-Robinson y Díaz reconocen que el congreso excede la condición de “rol restringido pero perceptible en la formulación de políticas” asignado por Mezey. Por tanto, esos autores crean una nueva tipología con tres categorías, y dentro de éstas ubican al congreso hondureño como una “legislatura secundaria en la formulación de políticas”, debido a que los diputados más allá de buscar el apoyo de los electores y de establecer vínculos con sus distritos, lo hacen a través de los líderes partidistas quienes controlan el acceso a las listas electorales. Sin embargo, cuando los congresistas se enfrentan con un tema controversial tienen la posibilidad de actuar de manera independiente al partido.

Las otras dos categorías coinciden con las planteadas por Mezey: legislatura activa y legislatura reactiva. La primera requiere la existencia de diputados libres de demandas de lealtad partidista y en su relación con el Ejecutivo, por tanto, actúan de manera independiente. En esta categoría la máxima referencia es el congreso estadounidense. En la segunda se precisa de líderes partidistas fuertes que controlan el acceso a las nominaciones, que sean capaces de asegurar la lealtad de los diputados y que, además, puedan castigar las muestras de indisciplina en la siguiente elección. Para ejemplificar esta categoría citan al congreso británico (Taylor-Robinson y Díaz, 1999: 614-615).

Continuando con la misma herramienta de clasificación de Taylor-Robinson y Díaz, el caso colombiano fue analizado por Crisp e Ingall (2002). Colombia resultó ser el lugar idóneo para poner a prueba el efecto que las modificaciones institucionales pueden llegar a tener sobre el comportamiento legislativo. Estos autores hacen un balance de las políticas que apoyaron los senadores de la última legislatura previa a la reforma electoral de gran envergadura –aprobada en 1991–, y la comparan con el segundo período legislativo posterior a la misma.

Otro trabajo relevante que aportó un criterio más para determinar la naturaleza de las leyes es el de Amorim Neto y Santos (2003). Estos autores ponen a prueba la tesis de Shugart y Carey (1992) acerca del comportamiento de los legisladores, pero aplicada al caso brasileño durante la década de 1990. Shugart y Carey consideraron la existencia de “cierta tensión inherente” al sistema presidencial porque tanto la asamblea legislativa como el Ejecutivo tienen orígenes y sustento separados. Dada esta característica, plantearon que las democracias presidenciales son electoralmente ineficientes –en lo que denominaron modelo de secreto ineficiente (*inefficient secret model*)– debido a que los



electores no se identifican con políticas nacionales y a que los legisladores tienen un *focus* de representación parroquial (Shugart y Carey, 1992: 167-173).

De hecho, que el presidencialismo tenga elecciones nacionales directas permite a los electores conferir un “mandato” hacia una propuesta política específica a lo largo de un tiempo determinado. No obstante, la asamblea legislativa, electa por separado –aún en elecciones concurrentes-, puede representar diversidad, pero sin un compromiso por la supervivencia del Ejecutivo. En este sentido predomina el secreto ineficiente pues la representación en el proceso de elaboración de políticas no es partidista. Por el contrario, en sistemas parlamentarios los candidatos se identifican con un paquete de políticas nacionales más allá de buscar satisfacer las necesidades de sus distritos; mientras que los votantes eligen un candidato entre varios partidos y no entre miembros de uno mismo, evitando así la confrontación interna y, principalmente, la defensa de políticas particulares. Desde esta perspectiva coinciden con Cox (1987) en el sentido que la competición se vuelve categórica, es decir, un partido –un gabinete- o el otro. A tal proceso Cox le denominó modelo de secreto eficiente (*efficient secret model*<sup>24</sup>), en el cual el partido se identifica frente a sus electores con una sola etiqueta (Shugart y Carey, 1992: 168-171).

Para poner a prueba ese argumento, Amorim Neto y Santos analizan el nivel de agregación, el efecto, y el contenido de la legislación introducida y de la aprobada por los diputados brasileños de 1985 a 1999. Para medir el nivel de agregación retoman la tipología ya citada de Taylor-Robinson y Díaz. Además del nivel de agregación y el efecto que provienen de dicha tipología, Amorim Neto y Santos adhieren una tercera variable: el asunto o contenido de los proyectos de ley. Para ello crean ocho categorías: administrativa, económica, honorífica, presupuestal, política, social, cultural-científica-tecnológica y ecológica<sup>25</sup>.

En opinión de estos autores un modelo político motivado por el secreto ineficiente es aquel en el que los legisladores tienen un “foco parroquial de actuación parlamentaria”, por tanto, en periodos electorales no proponen opciones claras de ámbito nacional y su disciplina partidista suele ser laxa. De tal forma que el modelo de

---

<sup>24</sup> Un modelo de secreto eficiente es aquel en el cual los electores pueden identificar una clara opción de políticas públicas nacionales entre los diferentes partidos.

<sup>25</sup> Para conceder la etiqueta se basan en el sumario de palabras clave del Centro de Informática e Precessamento de Dados no Senado Federal (PRODASEN). Cuando un proyecto aborda varios asuntos avalaron el tópico más prominente.

secreto ineficiente requiere de dos elementos: un Ejecutivo fuerte y líderes partidistas que no controlan su bancada<sup>26</sup>.

Los hallazgos al analizar las propuestas de ley y leyes aprobadas fue que predominaron aquellas de carácter nacional, con efecto benéfico y de contenido social. La explicación a este comportamiento depende de los efectos de la concentración de poderes de agenda en el Ejecutivo. Sin embargo, cabe especificar, como bien señalan, que las leyes no necesariamente promueven amplios programas de políticas sociales<sup>27</sup>.

Los datos expuestos en su trabajo, permitieron a Amorim Neto y Santos mostrar que el modelo de secreto ineficiente no es capaz de explicar buena parte de la dinámica institucional brasileña, pues la capacidad explicativa del modelo en relación al contenido de la producción legislativa es limitada. Y llegan a la conclusión de que el modelo de secreto ineficiente propuesto por Shugart y Carey resultó insuficiente para explicar el proceso de elaboración de leyes en Brasil. Esto, por un lado, debido a que no considera la posibilidad de que los presidentes formen coaliciones de gobierno estables. Por otro, porque sobrestima las perspectivas programáticas –de la oposición– para emerger en un sistema donde las reglas electorales y constitucionales favorecen el particularismo. El único elemento del Congreso brasileño que se explica con el modelo es el rol de poca importancia en el proceso legislativo. Y no sólo en cuanto a la delegación de autoridad al Ejecutivo para tomar decisiones de políticas públicas nacionales, sino también en virtud de los incentivos con que cuentan los diputados para continuar sus carreras parlamentarias (Amorim Neto y Santos, 2003: 691-692).

Siguiendo con el caso brasileño cabe destacar el trabajo de Ricci (2003) publicado al mismo tiempo que el de Amorim Neto y Santos, pero con la diferencia de que Ricci incluye al Senado y utiliza otra clasificación a la hora de dividir las iniciativas y leyes que

---

<sup>26</sup> Para entender este modelo sugieren poner atención en los orígenes del diseño constitucional, en el cual los partidos nacionales fueron dominados por líderes locales que controlaron la asamblea constituyente. Estos líderes locales, o caciques, promovieron un sistema electoral que les garantizara su autonomía local y un Ejecutivo fuerte encargado de la elaboración de políticas nacionales (Amorim Neto y Santos, 2003: 662).

<sup>27</sup> Como ya se señaló, la mayor parte de la producción legislativa tiene envergadura de carácter nacional, trae más beneficios que costos y trata de cuestiones sociales. Pero los diputados que mantienen lazos de proximidad con sus electores –una minoría– proponen leyes con un nivel de agregación más estrecho, mientras que los diputados del partido en el gobierno tienden a presentar menos proyectos de alcance nacional que los de oposición. Una de las variables explicativas al comportamiento de los diputados es la carrera política, ya que ésta importa en la promoción y éxito de las leyes. Los diputados con mayor trayectoria dentro del legislativo o que realizaron alguna actividad en el Ejecutivo tienen más facilidad para aprobar sus proyectos.

proviene principalmente de los trabajos de Lowi (1964; 1970)<sup>28</sup>. Ricci parte del argumento que la calidad de la producción legislativa en Brasil no se puede entender observando sólo los factores institucionales y la estructura del comportamiento legislativo, sino también a través de elementos del diseño electoral –coincidiendo con investigaciones previas- y de la arena parlamentaria –cuestión esta última que hasta ese momento no había recibido la atención suficiente-.

Para clasificar el carácter de una ley adopta tres criterios: generalidad, efecto e impacto territorial. El primero clasifica a las leyes según el impacto previsto sobre el número de sujetos –o cosas- directamente afectados: ya sea de manera general, seccional, microseccional o individual. El segundo en base a los efectos previstos sobre las partes interesadas para la ley: operacionalizado en términos de costo beneficio. Mientras que el tercero en función de la dimensión física del impacto previsto: local o nacional<sup>29</sup>.

Como bien reconoce el autor, este último criterio es el más importante porque le permite comprobar las hipótesis relacionadas con la supuesta propensión de los diputados para adoptar prácticas parroquiales. Si las leyes son locales significa que el Congreso aprueba proyectos cuyo contenido originariamente está enfocado a satisfacer y beneficiar intereses de grupos pertenecientes al distrito de los diputados. Contrario a ello, si las leyes son nacionales la legislación trae consigo beneficios “difusos”, más que territorialmente concentrados (Ricci, 2003: 705-707).

Es necesario notar los hallazgos de este trabajo porque, a pesar de que se clasifican las leyes y propuestas de diferente manera que en el de Amorim Neto y Santos, en ambas investigaciones se llega a resultados muy parecidos. Según Ricci, la producción legislativa en el Congreso Nacional está dominada por la concentración de leyes generales<sup>30</sup>. Por tanto, es posible rechazar la primera hipótesis respecto al apoyo de políticas parroquiales, añadiendo, de esta manera, que los diputados no parecen tener fines reeleccionistas. Como una primera explicación a este comportamiento, Ricci argumenta que la lógica de interacción legislador-elector en Estados federales debe

---

<sup>28</sup> Además de los estudios conocidos de Lowi, Ricci adopta algunos criterios de Wilson (1973; 1980), Cantelli, *et al* (1974), Predieri (1975) y de Di Palma (1976).

<sup>29</sup> Como bien reconoce Ricci, las combinaciones posibles de tal clasificación, desde un punto de vista práctico, son muchas. Por ello decide agrupar las categorías general y seccional en una única dejando por separado las micro-seccionales e individuales cuyo grado de segmentación, según Lowi (1964), es muy alto. En cuanto a los efectos de las leyes o propuestas también fue necesario un ajuste acorde a la información disponible, tratando los proyectos o leyes micro-seccionales e individuales como beneficios y en ningún caso como costos (Ricci, 2003: 706-707).

<sup>30</sup> Incluye tanto las aprobadas como los proyectos rechazados o vetados.

propiciar mayores estímulos para que los primeros apoyen políticas “distributivas de impacto amplio” (Ricci, 2003: 709).

Otro aspecto relevante del trabajo de Ricci es la puesta en escenario de variables muy poco exploradas en la literatura que explican la aprobación de proyectos de leyes distributivas. Éstas tienen que ver con las reglas internas parlamentarias –para ambas instituciones, el Congreso y el Senado-. Como primer grupo considera variables referentes a las condiciones por las cuales se institucionaliza la formación de gabinetes de coalición. Como segundo grupo incluye variables relativas a la tramitación de proyectos. Un tercer y último grupo está compuesto por elementos ligados a la experiencia política de los legisladores.

Las variables que mostraron mayor probabilidad de éxito en la aprobación de proyectos de leyes distributivas fueron la carrera política de los legisladores; la participación de los líderes de bancada cuando promueven legislación con carácter de urgencia; y la cámara de iniciación –siendo la de Diputados la que tuvo un mayor número de propuestas que se ratificaron en ambos órganos, mientras que la de Senadores se caracterizó por llevar a cabo una función revisora- (Ricci, 2003: 716-723).

La importancia del estudio de Ricci radica precisamente en proponer y testar que la forma en que están organizados los órganos legislativos desincentiva la orientación particularista de los diputados y senadores, quienes prefieren enfocarse en proponer y apoyar iniciativas más generales. Destaca también el sistema electoral, que combina representación proporcional con distritos de magnitudes medias y altas, porque produce resultados difusos, por lo tanto, no es factible afirmar que el proceso de formulación de políticas en Brasil es de tipo *pork barrel* como comúnmente se defiende en la literatura.

A diferencia de la atención prestada en las iniciativas y leyes dentro de la disciplina de la ciencia política, las enmiendas presupuestales no han tenido el mismo desarrollo como unidades de análisis para conocer el carácter distributivo de la legislación que apoyan diputados y senadores. Uno de los pocos trabajos en este campo es el de Samuels (2002) quien muestra que las enmiendas presupuestales de los diputados tienen como objetivo beneficiar a sus estados de origen más que a sus municipios o regiones.

Con suficiente evidencia empírica, Samuels pone en duda la tesis de Ames (1995)<sup>31</sup> -al no encontrar relación estadística en el modelo de ambición estática- y provee

---

<sup>31</sup> Como se señaló anteriormente, Ames (1995) asegura que el sistema electoral fomenta que los candidatos realicen campaña política de manera individualista, provocando que establezcan relaciones clientelares porque quieren asegurar su reelección.

información suficiente para afirmar que los diputados incurren en prácticas de tipo *porke-barrel* buscando continuar con su carrera política pero a nivel estadual o municipal, por tanto, más apegados al modelo de ambición progresiva que se caracteriza por el predominio de una visión extraparlamentaria en la búsqueda de cargos con mayor importancia política.

Según Samuels, las razones para que los diputados se comporten de tal manera tienen que ver, primero, con la presión que ejercen las fuerzas políticas a nivel local, en concreto las estaduales, sobre los diputados para que éstos defiendan sus intereses durante el proceso de revisión del presupuesto. Los diputados invierten tiempo y esfuerzo en esta labor porque provienen del gobierno estadual o buscan continuar sus carreras en ese nivel. Segundo, por el impacto del llamado *governismo*, que es la predisposición de los políticos para estar con quien esté al frente del gobierno pues él controla el acceso a cargos públicos y maneja los recursos estatales<sup>32</sup>.

Al igual que se advirtió en estudios previos, el trabajo de Samuels revela cómo la ambición política de los congresistas se ve afectada por diferentes incentivos, donde mucho influye el diseño institucional y la configuración territorial, y que dan como resultado cierto tipo de comportamiento legislativo.

## 2.2 Modelo para medir el *focus* de la representación política

Como se ha podido observar, existen diferencias notables en la designación de categorías que permitan determinar el *focus* de representación en América Latina así como en su explicación. Las medidas de aproximación empírica al estudio del *focus* de representación en México que este trabajo utiliza son los proyectos de ley iniciados por los diputados de la LX Legislatura (2006-2009). Cabe aludir que el caso objeto de análisis resulta pertinente porque, hasta donde se sabe, no se ha llevado a cabo ningún estudio con tales características y, además, por las propiedades institucionales que ofrece el sistema político mexicano cuyo rasgo más distintivo es la prohibición de la reelección inmediata combinada con un sistema electoral mixto.

---

<sup>32</sup> Para alcanzar dichos elementos del proceso presupuestario, cabe considerar el papel que juega la estructura institucional en la presentación de enmiendas. A saber, la conformación de la Comisión Mixta de Planes, Presupuesto Público y Financiación (*Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização*, CMO) limita la participación individual<sup>32</sup>, promueve la representación estadual y se organiza de manera conjunta con el Senado. Además, a pesar de conformarse proporcionalmente según la distribución de escaños, los partidos políticos tienen un rol marginal en la negociación de los cambios al presupuesto y en la delimitación de prioridades (Samuels, 2002: 317-326).



La decisión de trabajar con proyectos de ley se hizo considerando que éstos reflejan el interés del parlamentario en su calidad de legislador, pues la facultad de iniciativa se encuentra fuera del debate en torno a la dinámica de negociación y aprobación de las leyes. En este sentido, el posterior éxito o rechazo de los proyectos no inhibe a los legisladores para llevar a cabo su principal función.

Para clasificar los proyectos según su nivel de agregación, es decir, el sujeto inmediato de la propuesta, se adoptan algunos criterios de la tipología de Taylor-Robinson y Díaz, rescatando tres categorías de base territorial: 1) local -cuando las iniciativas estén dirigidas hacia una única persona, municipalidad o ciudad-; 2) regional -si abarcan varios estados de la República; y 3) nacional -cuando abarquen todos los estados, regiones o municipios-. De esa misma tipología, pero sin base territorial, deriva la segunda dimensión que es el nivel de sectorialización que sirve para calificar a las iniciativas enfocadas hacia cierto sector de población -como organismos empresariales, grupos étnicos, o asociaciones profesionales-.

La tercera dimensión, sugerida por Di Palma (1976: 152-153), es el efecto del proyecto y se divide en benéfico, privativo o mixto. Los proyectos benéficos son aquellos que dotan de beneficios a un individuo, grupo o a toda la sociedad; los privativos imponen restricciones económicas, políticas o jurídicas a los ciudadanos en su conjunto o a un sector específico; y los mixtos conceden beneficios para unos y privan a otros. A las tres ya citadas por Di Palma, Taylor-Robinson y Díaz añaden la denominada “neutral”, que hace referencia a las iniciativas que no tienen “impacto sustantivo” -como pueden ser las simbólicas- (Taylor-Robinson y Díaz, 1999: 599). Cabe señalar que no todos los proyectos tuvieron un efecto específico. Aquellos considerados en tal situación fueron tratados como incalificables.

La cuarta y última dimensión de clasificación que compone el modelo es el contenido o asunto del proyecto. Algunas categorías fueron creadas por Amorim Neto y Santos, sin embargo, de las ocho que inicialmente proponen estos autores se tomó la decisión de agrupar los temas únicamente en cinco ramas debido al gran número de posibles combinaciones que resultaban, quedando las siguientes: social, económica, política, seguridad y justicia, y medio ambiente (la ampliación de todos estos criterios debidamente sustituidos con elementos constitutivos de las propuestas de ley se encuentra en el Anexo 1).



**Tabla 2.1**  
**Operacionalización del *focus* de representación**

| Unidad de análisis               | Unidades de observación      | Dimensión                 | Categorías  |
|----------------------------------|------------------------------|---------------------------|---|
| Proyectos/<br>iniciativas de ley | Diputados<br>individualmente | Nivel de agregación       | Local, Regional, Nacional   |
|                                  |                              | Nivel de sectorialización | Sectorial, General  |
|                                  |                              | Efecto esperado           | Benéfico, privativo, mixto, o neutral.                            |
|                                  |                              | Contenido                 | Social, Económico, Seguridad y Justicia, Medio Ambiente, Político |

Fuente: elaboración propia en base a Di Palma (1976); Taylor-Robinson y Díaz (1999); y Amorim Neto y Santos (2003).

En resumen, el modelo teórico propuesto para estudiar el *focus* de la representación emplea como unidades de análisis los proyectos de ley que llevan a comisión los diputados mexicanos. Esos proyectos se clasificarán según su ámbito de agregación y sectorialización para determinar hasta qué punto los diputados defienden intereses locales o sectoriales frente a los nacionales o más generales. De igual manera, las iniciativas se ubican de acuerdo al efecto y su contenido para conocer la relevancia que adquieren así como las áreas que priorizan los legisladores.

### 2.3 Variables Explicativas e Hipótesis a contrastar

La representación se ve afectada por la combinación de una serie de factores de diversa índole. Tal como se ha visto en el capítulo 1 y como se ha evidenciado en la primera parte del presente, distintos autores han encontrado una serie de factores con peso significativo para discutir el *focus*. Dentro del amplio abanico de posibles explicaciones se suele sostener que las reglas institucionales impactan sobre las actitudes y los comportamientos de los actores políticos. Así, por ejemplo, los métodos de selección por los que los miembros partidistas se presentan a las elecciones, o el sistema de elección por el cual son llevados al Congreso puede condicionar su relación con el electorado y con su propio partido político. Por otro lado, más allá de los elementos reglamentarios y procedimentales, la literatura ha manejado que la presencia de determinadas coyunturas - políticas, económicas y sociales- influye en la conformación y organización que adopta el Poder legislativo, así como en la interacción y acciones de sus integrantes. Considerando algunas de esas argumentaciones –tanto las institucionales como las coyunturales-, en este último apartado se desarrollan las principales explicaciones e hipótesis que guían la

investigación. Para una mejor comprensión a efectos del análisis, éstas fueron divididas en cuatro modelos: 1) institucional; 2) socioeconómico; 3) de carrera política; y 4) lógica gobierno/oposición. La incidencia de dichas variables sobre el *focus* de la representación se contrastará en el capítulo 4.

### 2.3.1 Modelo Institucional

El diseño electoral es una de las variables institucionales más importantes en la configuración de un sistema político. Su peso ha sido considerado en numerosos trabajos empíricos y teóricos<sup>33</sup>. En la década de 1950, Duverger elaboró el estudio más prominente hasta ese momento, y generador de valiosas hipótesis, en el campo de la teoría de los partidos políticos, concretamente, en la naturaleza del sistema electoral y su relación con el número de partidos. Según Duverger, los sistemas de mayorías relativas (MR) favorecen el bipartidismo, mientras que los de representación proporcional (RP), o los de mayoría simple con segunda vuelta, favorecen el multipartidismo (Duverger, 2006 [1951]: 234- 306).

Los postulados teóricos de Duverger sirvieron de base para la formulación de nuevos planteamientos. Siguiendo esos últimos trabajos, que se enfocaron en el grado en que las fórmulas electorales son más o menos proporcionales en la distribución de escaños<sup>34</sup>, Carey y Shugart (1995) analizaron algunos elementos del diseño electoral como el tipo de lista, la magnitud del distrito y la fórmula de distribución para determinar los efectos que tienen sobre el comportamiento y las estrategias de los legisladores y sus partidos. Estos autores presentaron un método para estimar si el legislador –en su calidad de candidato o como diputado- crea una estrategia de reputación personal o de reputación partidista para avanzar en su carrera política<sup>35</sup>. Si las perspectivas de triunfo dependen del voto directo del elector, entonces el político formulará una estrategia de reputación personal, por el contrario, si el voto es hacia el partido, entonces será de carácter partidista. Los sistemas de RP con listas cerradas, por ejemplo, promueven la

---

<sup>33</sup> Ver, por ejemplo, los trabajos de Carey y Shugart (1995), Amorim Neto y Santos (2003), Crisp, et al (2004), y Escobar-Lemmon y Moreno (2004).

<sup>34</sup> Cabe citar los estudios de Rae (1967), Taagepera y Shugart (1989) y Lijphart (1994). En el campo de la vinculación de conceptos propuestos por Duverger con variables formales y su consiguiente operacionalización, destaca el trabajo de Janda y King (1985).

<sup>35</sup> Es necesario notar la diferencia entre la defensa de intereses particulares a la de los clientelares. Los primeros se pueden traducir en el apoyo o aprobación de políticas públicas sectoriales –para grupos vulnerables por ejemplo-, mientras que los segundos implican una relación de intercambio de favores a cambio de apoyos electorales.

centralidad del partido, mientras que sistemas de MR la personalización del candidato (Carey y Shugart, 1995: 418-430).

La lógica que guía el modelo de incentivos para cultivar el voto personal de Shugart y Carey es la contraposición entre sistemas proporcionales con lista cerrada y los mayoritarios. En los primeros domina la reputación partidista y los dirigentes son los encargados de apoyar a los candidatos ubicándolos en las primeras posiciones. En contrapartida, en los segundos se espera que los candidatos exijan y se beneficien del voto individual y no dependan de la etiqueta partidista (Carey y Shugart, 1995: 430; Crisp, *et al*, 2004: 825).

Al igual que Shugart y Carey (1995), Powell (2000) sugiere que los sistemas mayoritarios están fuertemente asociados a la concentración del poder en la toma de decisiones en la cual el elector desempeña un papel de control sobre sus representantes – ya sea de manera retrospectiva o prospectiva-. Mientras que en los proporcionales la visión que predomina es de un poder disperso y en donde el papel de los electores es más indirecto en la toma de decisiones. Los legisladores, desde esta perspectiva, deben negociar con los distintos actores representados en los congresos y ser más flexibles para lograr acuerdos (Powell, 2000: 5-6).

A partir de lo expuesto surge la primera hipótesis que se pretende contrastar en esta investigación relacionada con el diseño institucional:

*H1a: los diputados electos por Mayoría Relativa cultivarán un focus de representación más local, sectorial y benéfico, mientras que aquellos electos por Representación Proporcional mantendrán un focus más nacional y general*<sup>36</sup>.

Otro elemento del diseño electoral con potencial efecto teórico sobre los incentivos que llevan a los legisladores a cultivar un voto personalista -o no- tiene que ver con el tamaño del distrito. Al respecto, Carey y Shugart argumentan que en sistemas de RP con listas cerradas mientras se incrementa la magnitud del distrito disminuye la “reputación” personal de los candidatos (Carey y Shugart, 1995: 430). De esta manera, los candidatos deben buscar el apoyo de sus partidos y no de los electores en sus distritos. Del mismo modo, Cox (1997) sostiene que la magnitud del distrito es el factor más importante del comportamiento de los políticos, ya que sirve como indicador del

---

<sup>36</sup> Estas perspectivas también pueden ser analizadas en términos de *accountability* y de delegación. Sistemas electorales que proveen incentivos para cultivar el voto personal, “autorizan” la representación personalista en la cual los candidatos son directamente responsables frente a sus electores. Por el contrario, sistemas de listas cerradas “autorizan” la representación partidista, promoviendo que los candidatos sean responsables ante el partido (Weßels, 2007: 837).

grado en que las elecciones se personalizan en el individuo o se centran en el partido (Cox, 1997: 228). En otras palabras, la magnitud puede producir efectos sobre el tipo de representación, tal como lo confirmaron Taylor-Robinson y Díaz (2003) para el caso hondureño, en donde existe mayor probabilidad de que los legisladores apoyen iniciativas particulares cuando la magnitud del distrito es baja –cercana a 1-. Considerando que en México las magnitudes son variadas –pues van desde pequeñas hasta medianas y grandes, en el caso de las plurinominales-, la siguiente hipótesis a contrastar es que:

H1b: *los diputados procedentes de distritos de magnitud baja mantendrán un focus más parroquial, sectorial y benéfico que los procedentes de magnitudes medias y altas.*

### 2.3.2 Modelo Socioeconómico

Dentro del universo empírico de la representación, diversos estudios se han preocupado en examinar de qué manera influyen las características económicas, raciales o étnicas de los representantes en su rol legislativo. Se ha establecido, en ese sentido, que el entorno puede condicionar la actuación o el comportamiento de diputados provenientes de distritos pobres o “diferentes” por su condición religiosa, racial o étnica. Por ejemplo, algunos autores han analizado el rol de representación que perciben los diputados de descendencia distinta a la anglosajona en Estados Unidos (Dovi, 2002; Lien, *et al*, 2009). Otros, en cambio, se enfocan en explorar cómo los habitantes de regiones pobres buscan, vía sus representantes políticos, llevar sus demandas a la arena nacional para ser resueltas (Harriss, 2005). El argumento teórico que guía estos últimos trabajos es que los representantes provenientes de esas regiones buscarán conseguir recursos para dar respuesta a los problemas sociales que enfrentan sus distritos. Las variables explicativas aquí propuestas están guiadas por esta lógica teórica.

La primera es el “grado de complejidad electoral”. La complejidad electoral es un instrumento socio-demográfico elaborado por el Instituto Federal Electoral y publicado en la *Tipología de los distritos electorales: para la aplicación de las actividades de DERFE*<sup>37</sup>. Básicamente se refiere a las características estructurales de la geografía física y humana del territorio nacional que dificultan la labor de la población, como son el tipo de superficie, el tiempo de traslado a la cabecera municipal, la densidad poblacional y el grado de urbanización. Estos aspectos conjugados pueden facilitar o dificultar la

<sup>37</sup> En el título del documento aparece el acrónimo, cuyo significado es Dirección Ejecutiva y Registro Federal de Electores.

organización de la población, es decir, hacer más o menos “complejas” las labores en términos de costes de operación. Por tanto, la hipótesis planteada es:

*H2a: los diputados provenientes de distritos con características estructurales menos complejas, tendrán un focus nacional y menos sectorizado, mientras que en los casos contrarios el focus será más local, sectorizado y con efectos benéficos.*

El desarrollo socioeconómico, para algunos autores, es uno de los elementos que determina el tipo de representación. Las dos siguientes variables incluidas en esta categoría son “pobreza” y “desigualdad económica” y con ellas se pretenden captar las características socioeconómicas de los territorios a los que representan los diputados. Tanto la pobreza como la desigualdad han sido temas de amplio debate académico y de preocupación gubernamental. Gracias a ellos es posible visualizar, por un lado, la distribución de los ingresos y, por otro, conocer las limitaciones que impiden a las personas satisfacer sus necesidades básicas al interior de una comunidad. En términos efectivos esos datos permiten hacer comparaciones intertemporales y entre regiones o países. En México, el desarrollo político, comercial y económico ha repercutido de distinta manera a lo largo del territorio nacional, lo cual ha generado que la distribución de la riqueza se fuera concentrando en determinados sectores de la sociedad y que los niveles más preocupantes de pobreza se focalizaran por regiones. Siguiendo los argumentos que dicta la teoría, al igual que en la variable anterior, se espera que los representantes de dichas regiones busque recursos que favorezcan su condición, por tanto, la hipótesis siguiente –que agrupa ambas variables- es:

*H2b: los diputados provenientes de los distritos más pobres y desiguales tendrán un focus de representación más centrado en lo local o regional, sectorizado y con efectos benéficos.*

### 2.3.3 Modelo de Carrera política

Diversos autores, como se vio en la primera parte del capítulo, han sugerido que la carrera política puede explicar el comportamiento legislativo (Hibbing, 1999; Martínez, 2006: 177). Siguiendo a Hibbing (1999), dentro de los estudios dedicados al análisis de esta cuestión destaca un grupo que vincula el tipo de representación –en términos de representatividad- con la trayectoria parlamentaria de los congresistas. Para esos autores, independientemente de la definición que adopte, la labor legislativa está vinculada a la carrera política del individuo y no sólo a los atributos institucionales de los sistemas

políticos<sup>38</sup>. Desde esta perspectiva es que fueron consideradas las características profesionales de los diputados como variables explicativas, para así conocer hasta qué punto la experiencia previa influye en el tipo de representación.

Para tales efectos la categoría incluye la trayectoria partidista, administrativa y legislativa de los diputados. Dado que en México la carrera política está relacionada con el sistema federal, surge la necesidad de indicar –cuando menos- dos niveles de ámbito profesional, uno enfocado en el local y otro en el nacional. Al respecto del modelo, se valorará la adhesión partidista de los legisladores en tres niveles posibles: integración del 1) Comité Directivo Municipal (CDM), 2) del Comité Directivo Estatal (CDE), y/o 3) del Comité Ejecutivo Nacional (CEN). Asimismo, la experiencia política de cada diputado medida por los cargos de elección popular que ha ocupado: regidor, presidente municipal, diputado local, diputado federal, senador y/o gobernador del Estado. De igual manera se considera la experiencia administrativa, tanto local como federal. Por último, se toma en cuenta el cargo que desempeña el diputado dentro de la Cámara, bien en las comisiones –como secretario o presidente-, bien en su bancada –como coordinador-.

En resumen, la categoría “carrera política” está dividida en cuatro variables: 1) partidista, 2) política, 3) administrativa y 4) posición legislativa; que a su vez se vinculan a los ámbitos local y federal/nacional. Las hipótesis son las siguientes:

*H3a: los diputados con mayor experiencia partidista, política y administrativa a nivel local tendrán un focus de representación más benéfico y de tipo local/parroquial y sectorial;*

*H3b: los diputados con mayor experiencia partidista, política y administrativa a nivel federal tendrán un focus de representación orientado hacia el ámbito nacional y menos sectorial y benéfico;*

*H3c: a mayor importancia del cargo que ocupan los diputados en la Cámara o al interior de su bancada parlamentaria, menor será la probabilidad de que el focus de representación sea de carácter local/parroquial y sectorial.*

### 2.3.4 Lógica Gobierno/Oposición

Una de las variables que explica el comportamiento legislativo que ha sido ampliamente abordada en la literatura es la posición en que se encuentran los legisladores, diferenciando entre los que forman parte del gobierno o coalición y los que son parte de

---

<sup>38</sup> Ver los trabajos de Ricci (2003) y Samuels (2002).

la oposición. De acuerdo con las elaboraciones teóricas usuales, sobre todo las que se refieren al sistema presidencial como electoralmente ineficientes<sup>39</sup>, los diputados que forman parte del gobierno o coalición gobernante, tienen más incentivos para delegar las decisiones políticas nacionales en el Ejecutivo. De esta manera, esos diputados pueden dedicar tiempo a negociar prebendas para sus distritos electorales, mientras el presidente se ocupa de los asuntos nacionales. Caso contrario al papel de la oposición, pues a esos diputados les corresponde hacerse cargo del conjunto de asuntos, tanto nacionales como locales (Amorim Neto y Santos, 2003: 678; Crisp, *et al*, 2004: 834; Andeweg y Thomassen, 2005: 519-520). Dichos argumentos conducen a la última hipótesis:

*H4a: los diputados que forman parte del gobierno o coalición, son más proclives a mantener un focus de representación local/parroquial que los diputados de oposición*<sup>40</sup>.

## 2.4 Operacionalización de las variables explicativas

En este apartado resta establecer los términos por los cuales se operacionalizan todas las variables antes desarrolladas. Al igual que en la parte previa, el orden de las variables atiende al modelo al cual pertenecen.

### 2.4.1 Sistema electoral

En el ámbito del Poder Legislativo las reglas institucionales impactan sobre su conformación, en la relación que ese Poder establece con el Ejecutivo, y en la actuación y comportamiento de sus integrantes. A su vez, mediante las prerrogativas institucionales se establecen los mecanismos de participación para concursar y acceder a cargos de elección popular. En México, como se ha venido especificando, existen dos vías de elección a los órganos representativos: el principio de mayoría relativa y el de representación proporcional. Para incluir la variable explicativa referente al sistema electoral se tomó en cuenta el principio por el cual ingresaron los diputados a la Cámara,

<sup>39</sup> Tanto Cox (1987), como Shugart y Carey (1992) y Amorim Neto y Santos (2003) retoman los modelos de secreto eficiente e ineficiente para diferenciar las democracias parlamentarias de las presidenciales en base al *focus* de representación que cada una da como resultado. En las primeras, según argumentan los autores, predomina un modelo de secreto eficiente debido a que los electores se identifican directamente con un partido el cual representa un programa de gobierno con políticas nacionales en una única legislatura, mientras que en los segundos, al elegir por separado al gobierno de la asamblea legislativa, el elector no identifica políticas nacionales y los congresistas tienden a apoyar leyes locales/parroquiales.

<sup>40</sup> Esta hipótesis también es sugerida en los trabajos de Amorim Neto y Santos (2003) y Crisp, *et al* (2004).

diferenciando así los 300 electos mediante mayoría relativa de los 200 de representación proporcional.

### 2.4.2 Magnitud de los distritos

Para determinar si un distrito es de magnitud chica, mediana o grande se tomó en cuenta el criterio propuesto por Nohlen (1998), quien estima que distritos con menos de cinco escaños son pequeños, aquellos que tienen entre cinco y diez son medianos, y los mayores de diez son grandes. Como la hipótesis a contrastar es que *los diputados procedentes de distritos de magnitud baja mantendrán un focus más parroquial y sectorial que los procedentes de magnitudes medias y altas*, los valores adoptados para los distritos bajos fueron de uno a cuatro escaños, y para los medianos y grandes –agrupados en conjunto– de cinco en adelante. Cabe plantearse por tanto, que a los 300 diputados electos por el principio de mayoría relativa se les asignó el valor 1, mientras que para los de representación proporcional los valores fueron cambiando de acuerdo con la magnitud de su distrito, siendo éste su estado de procedencia.

Antes de dar paso a las especificaciones de cómo se operacionalizan las variables del modelo socioeconómico, es oportuno señalar que los valores de cada variable fueron asignados de manera agregada a nivel Estado y no por distritos –salvo en la variable grado de complejidad electoral–. Es decir, a cada diputado le correspondió el valor asignado a su estado de procedencia. La decisión estuvo determinada por la dificultad para conseguir la información desagregada de cada uno de los casi 2500 municipios que integran la República Mexicana, pues de otra forma resulta imposible obtener las cifras de los 300 distritos uninominales.

### 2.4.3 Grado de complejidad electoral

La variable está basada en la *Tipología de los distritos electorales: para la aplicación de las actividades de DERFE*, elaborada por el Instituto Federal Electoral (IFE). Esta tipología se estructura a partir de dos dimensiones: 1) geográfica y 2) demográfica. La primera hace referencia a la superficie de los distritos, las características de su paisaje y los accidentes geográficos asociados con aspectos que determinan el grado de complejidad a la que se enfrenta la población para llevar a cabo sus actividades. La segunda recoge información para conocer cómo se distribuye la población al interior de los distritos, la dinámica que



presenta y su división en urbana y rural. A su vez, cada tipo identifica variables asociadas e indicadores, los cuales se exponen en la Tabla 2.4 (para conocer el significado detallado de las variables consultar el Anexo 2).

**Tabla 2.4**  
**Dimensiones, variables e indicadores del**  
**Grado de complejidad electoral**

| Tipo de variable | Variable              | Indicadores   |
|------------------|-----------------------|---|
| Geografía        | Superficie            | Área en Kilómetros cuadrados  |
|                  | Tiempo de traslado    | Tiempo promedio de traslado de la cabecera distrital a las secciones en minutos |
| Demográfica      | Densidad poblacional  | Población de 18 años y más por kilómetro cuadrado                               |
|                  | Grado de urbanización | Número de secciones rurales   |

Fuente: *Tipología de los distritos electorales: para la aplicación de las actividades del DERFE* (2005) IFE.

De la clasificación anterior surgen cinco categorías:

1. *Altamente concentrados*. Distritos ubicados en zonas metropolitanas con una alta concentración de población.
2. *Concentrados*. Distritos cuyas cabeceras se ubican en ciudades grandes y medianas, y que se caracterizan por ser predominantemente urbanos.
3. *Concentración media*. Distritos cuyas cabeceras se ubican en ciudades medianas, y que observan la presencia importante de localidades rurales.
4. *Dispersos*. Distritos cuyas cabeceras se ubican en ciudades medianas y pequeñas, y que observan una presencia importante de localidades rurales.
5. *Muy dispersos*. Distritos cuyas cabeceras se ubican en ciudades pequeñas, y que presentan un elevado número de localidades rurales.

Para medir el grado de complejidad electoral se consideraron estas cinco categorías. Dentro del citado texto elaborado por el IFE se encuentran clasificados los 300 distritos uninominales, por lo que restó asignar el valor correspondiente a cada diputado electo por ese principio. Para establecer los puntajes de los 200 diputados plurinominales se obtuvo la media de los distritos que conforman cada entidad federativa.

#### 2.4.4 Desigualdad

Analizar la desigualdad en términos de la distribución del excedente de la economía para realizar comparaciones intertemporales y entre países o regiones ha sido materia de preocupación de académicos, organismos internacionales y gobiernos. Desde la literatura empírica se han propuesto distintas herramientas de medición de la desigualdad, como por ejemplo los diagramas de dispersión, los indicadores de desigualdad y los ordenamientos de la información. Sin embargo, existe un amplio consenso en que el indicador de mayor aceptación es el Índice de Gini<sup>41</sup> (Medina, 2001: 7-13). Dada su fácil interpretación y aceptación en los debates sobre equidad/desigualdad, en este trabajo el índice de Gini fue adoptado como instrumento para medir empíricamente la desigualdad en México.

La fuente de la cual se obtuvieron los coeficientes del índice de los Estados de la República fue el Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social (CONEVAL)<sup>42</sup>, cuya publicación más cercana a la LX Legislatura (2006-2009) corresponde al año 2005.

#### 2.4.5 Pobreza

Al igual que en la variable anterior, la fuente de información de la variable pobreza proviene del CONEVAL y, asimismo, recoge información publicada en 2005. Siguiendo los criterios de ese organismo público, la medición de la pobreza se lleva a cabo desde una perspectiva de patrimonio, que se refiere a la insuficiencia del ingreso disponible para adquirir la canasta alimentaria, así como para realizar los gastos necesarios en salud, vestido, vivienda, transporte y educación -aunque la totalidad del ingreso del hogar fuera utilizado exclusivamente para la adquisición de estos bienes y servicios-. A cada diputado le fue asignado el porcentaje de población en pobreza de patrimonio que corresponde a su Estado de procedencia.

---

<sup>41</sup> Este coeficiente toma valores de 0 a 1; mientras más alto sea (cercano a 1), mayor desigualdad existe en la distribución del ingreso.

<sup>42</sup> El CONEVAL, según su propio sitio web, proporciona información actualizada sobre rezago educativo, acceso a los servicios de salud, calidad y espacios de la vivienda y servicios básicos de la vivienda. Y tiene como objetivos 1) normar y coordinar la evaluación de la Política Nacional de Desarrollo Social y las políticas, programas y acciones que ejecuten las dependencias públicas; y 2) Establecer los lineamientos y criterios para la definición, identificación y medición de la pobreza, garantizando la transparencia, objetividad y rigor técnico en dicha actividad (<http://www.coneval.gob.mx/> [Fecha de consulta: a lo largo del mes de abril de 2011]).



### 2.4.6 Carrera política

La construcción de la dimensión carrera política está direccionada en dos sentidos: uno referente al ámbito en el que los diputados desarrollaron su actividad profesional –si fue a nivel local o nacional-, y otro determinado por el tipo de experiencia –si ha sido exclusivamente partidista, abarca cargos de elección popular, y/o si se desarrolló dentro de la administración pública-. Una variable más quedó reservada a la posición que ocupan los diputados dentro del recinto legislativo –a saber si son secretarios o presidentes de alguna comisión y/o coordinadores de bancada parlamentaria-.

### 2.4.7 Gobierno vs. Oposición

Este modelo se divide en dos variables: 1) diputados pertenecientes al partido que se encuentra en el gobierno, en cuyo caso fue el PAN, y 2) diputados de oposición, donde se encuentran el PRD, PRI, PVEM, PT, NA y PSD. Dado que el PAN no contó con mayoría legislativa, cabe señalar que se dio por descartada la formación de coaliciones de gobierno debido a que la unidad de observación de este trabajo son los diputados individualmente y no los partidos políticos.



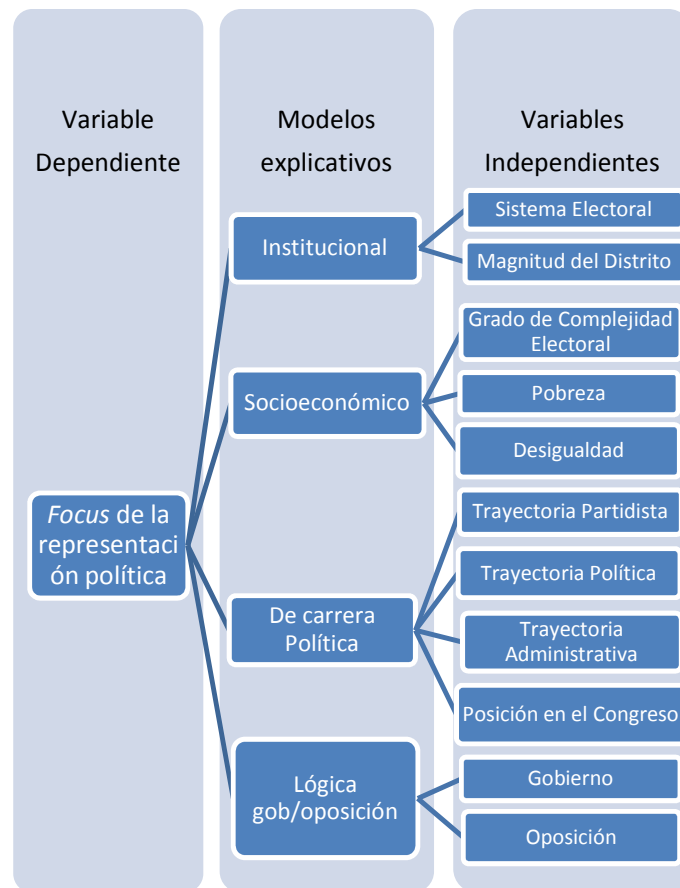
### Epílogo del capítulo

En este capítulo se definió el modelo teórico con el que se pretende estudiar el *focus* de la representación política en la LX Legislatura de México. Al inicio del mismo se esbozaron los trabajos que analizaron la dimensión nacional/parroquial del *focus* a partir de los proyectos, las leyes y las enmiendas presupuestarias que los legisladores llevan a cabo en América Latina. A partir de éstos se extrajeron las dimensiones de estudio que componen el modelo de la variable dependiente, quedando conformado por el nivel de agregación –que mide la propensión de los legisladores para apoyar proyectos nacionales o locales-, el nivel de sectorialización –medida que diferencia entre proyectos sectorizados en una población específica o generales-, el efecto esperado sobre los sujetos inmediatos –pudiendo ser benéficos, privativos, mixtos o neutrales-, y el contenido –que a su vez se divide en cinco grandes áreas que abarcan distintos temas-.

De igual manera, en el capítulo quedaron delimitadas las variables independientes y las hipótesis que guían la investigación. Para un análisis más detallado y claro, las

variables explicativas fueron divididas en cuatro modelos (todos ellos agrupados en la Figura 2.1): 1) *Institucional*. Incluye elementos del diseño electoral tales como el sistema electoral<sup>43</sup> y la magnitud de los distritos; 2) *Socioeconómico*. Compuesto por tres variables, una sociodemográfica –el grado de complejidad electoral– y dos socioeconómicas –la desigualdad y el nivel de pobreza; 3) *De carrera política*. Basado en la trayectoria laboral del legislador: aquí se aporta suficiente evidencia para diferenciar si su carrera partidista, administrativa o política se ha desarrollado en el ámbito local o federal; y 4) *Lógica gobierno/oposición*. Consta de dos variables referentes a la posición partidista: si se está en el gobierno o en la oposición.

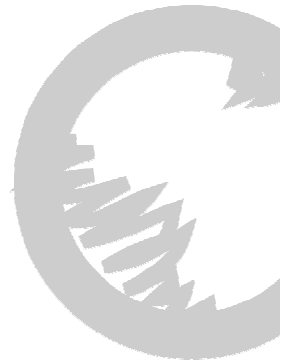
**Figura 2.1**  
**Modelos explicativos**



Fuente: elaboración propia

<sup>43</sup> El sistema electoral es entendido “como el conjunto de normas que determinan las formalidades y procedimientos con que los electores seleccionan a los candidatos y partidos políticos de su preferencia y la manera en que su voto determina la asignación de escaños (en el caso de las elecciones parlamentarias)” (Payne, *et al*, 41).

En forma de síntesis, el modelo propuesto para explicar el *focus* de la representación política recoge algunas variables ya exploradas en otros trabajos que abordan la representación política e incluye las de carácter socioeconómico, dentro de las cuales, se explora por vez primera el grado de complejidad electoral. De tal manera que el abanico de factores de incidencia sobre el *focus* de la representación se ve reforzado por elementos no sólo institucionales sino sistémicos y estructurales.



### Capítulo 3

## EL *FOCUS* DE LA REPRESENTACIÓN POLÍTICA EN MÉXICO: ANATOMÍA DEL COMPORTAMIENTO LEGISLATIVO

*The virtue, spirit and essence of a representative body lies in its being the express image of the feelings of the nation*

Edmund Burke

En este capítulo se analiza empíricamente el *focus* de la representación a través de la exploración de los 4365 proyectos de ley propuestos por los diputados de la LX Legislatura mexicana. En aras de simplicidad, una primera parte está dedicada a mostrar la naturaleza de las iniciativas, examinando las cuatro dimensiones en las que se sustenta el *focus* tal como ha sido operacionalizada en el capítulo anterior. De forma adicional, en este apartado se rescatan aquellas dimensiones que presentan variabilidad en su interior para ampliar sobre sus características. El segundo apartado trata los resultados por partido político de manera desagregada, para con ello llevar a cabo las comparaciones pertinentes e identificar los cambios más significativos que diferencian a cada fuerza representada en la Cámara. Se concluye con una breve recapitulación para exponer los resultados más significativos.

### 3.1 La naturaleza del *focus* de la representación

Las tablas 3.1, 3.3, 3.4 y 3.5 muestran los niveles de agregación y de sectorialización, los efectos esperados y los temas de los proyectos de ley. El primer aspecto que llama la atención es la abrumadora mayoría de proyectos nacionales que, prácticamente, alcanza el 98% del total propuesto. Sólo los locales superan el 1%, mientras que los regionales apenas fueron el 0,8% (un total de 57 y 35, respectivamente, en los tres años de legislatura). Los resultados, si bien siguen la tendencia encontrada por otros autores al analizar distintos países (Amorim Neto y Santos, 2003; Marenghi, 2009), muestran que en México los diputados –al menos en la LX Legislatura– inician, en gran medida, proyectos con un nivel de agregación nacional. Estos niveles superan en porcentajes a los

encontrados en otros estudios que analizan casos latinoamericanos –tanto con aquellos que consideraron las iniciativas como los que optaron por las leyes como unidades de análisis-. En Brasil, por ejemplo, entre 1985 y 1999 dos tercios de las leyes aprobadas fueron nacionales (Amorim Neto y Santos, 2003). En Argentina, Costa Rica y Chile, de 2002 a 2006, el 51,0%, 46,1% y 52,7% de los proyectos de ley, respectivamente, fueron nacionales. Lo mismo que el 57,1% en Colombia entre 1996 y 2000 (Marenghi, 2009). Gracias a lo anterior se puede afirmar que esas legislaturas dedican gran parte de su tiempo en defender intereses nacionales y no sólo de su distrito electoral o región de procedencia –diferenciándose así del presidencialismo estadounidense-. Mas no sucede lo mismo en Honduras, donde los diputados aprueban en porcentajes similares leyes nacionales, locales e individuales. La evidencia acumulada por Taylor-Robinson y Díaz en este último caso sirvió para comprobar que, cuando menos en el caso hondureño, el Congreso continúa desempeñando un rol secundario como formulador de políticas, lo que en términos teóricos sirve para mantener vigente la tipología establecida por Mezey que ubica a las legislaturas latinoamericanas como marginales (Taylor-Robinson y Díaz, 1999).

**Tabla 3.1**  
**Nivel de agregación en la Cámara de Diputados**

| Nivel de agregación | N    | %     |
|---------------------|------|-------|
| Local               | 57   | 1,3   |
| Regional            | 35   | 0,8   |
| Nacional            | 4273 | 97,9  |
| Total               | 4365 | 100,0 |

Fuente: elaboración propia con información de la Cámara de Diputados

En el caso mexicano, a diferencia de sus contrapartes latinoamericanas, los diputados tienen un claro enfoque nacional que podría estar influenciado por condiciones propias del sistema político. Mucho se ha hablado en relación al impacto del sistema electoral sobre el comportamiento legislativo, concretamente, sobre los diputados electos por el principio de representación proporcional quienes, al ser agrupados en listas cerradas y bloqueadas, están sujetos a la posición que les asigne la dirección de su partido político (Nacif, 2002). En términos teóricos, los diputados de representación proporcional *a priori* no tendrían incentivos para buscar el voto personal –es decir, más cercano al elector a nivel distrital como podrían hacerlo los de mayoría relativa- sino que la estrategia electoral giraría en torno al partido –y, por ende, más

apegado a los intereses nacionales-. De ser aceptada esta argumentación, se esperaría un mayor porcentaje de proyectos parroquiales puesto que 300 diputados provienen de distritos uninominales, sin embargo, como se ha demostrado en base a la información disponible, el sistema electoral aquí no parece tener injerencia sobre el comportamiento legislativo al ser muy bajo el porcentaje de leyes con un nivel de agregación distinto al nacional.

No obstante, siguiendo con el nivel de agregación, cabe explorar un aspecto importante de los proyectos llevados a análisis según su nivel de agregación, que es conocer quién o quiénes son los firmantes de dichos proyectos ya que así se potencia el trabajo individual o colectivo de los legisladores. Según el artículo 71 de la Constitución, en México existen diversos actores con capacidad de iniciar leyes: 1) el Presidente de la República, 2) los diputados federales y senadores, y 3) las Legislaturas de los estados. Los diputados federales pueden iniciar de distintas maneras: individualmente; mediante su bancada parlamentaria; a través de comisión; o con uno o más integrantes de cualquiera de las Cámaras. Estas opciones dan como resultado nueve posibles combinaciones, todas ellas desglosadas en la Tabla 3.2 donde se aprecia que un tercio de los proyectos de enfoque local/parroquial son promovidos individualmente. Del mismo modo, el 45,7% de los proyectos regionales, aquellos dirigidos a una comunidad más amplia que abarca varios Estados de la República, tiene un solo firmante. En ambos niveles, cabe destacar el lugar que ocupan las comisiones como medios de iniciación en contraste con los porcentajes que reciben los proyectos nacionales también presentados por estos conductos. El Reglamento para el Gobierno Interior del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos establece que todas las iniciativas deben ser enviadas a una o más comisiones para su dictamen<sup>44</sup>, sin embargo, como se aprecia, queda de manifiesto que buena parte de las iniciativas locales y regionales son sometidas colectiva y directamente al Pleno a través de las comisiones. Podría argumentarse, en este sentido, que tal acción conlleva una ventaja para los diputados en su búsqueda por defender intereses parroquiales, debido a que las negociaciones que se llevan a cabo mediante los grupos especializados abren un espacio de participación –incluso de las minorías- y reducen los costes de transacción evitando cualquier interferencia político-institucional.

---

<sup>44</sup> Artículos 56, 60 del Reglamento -salvo en los casos que se considere de urgencia, en los cuales pueden considerarse directamente en el Pleno- (Artículo 59).



**Tabla 3.2**  
**Nivel de agregación según firmantes**

| Diputados Firmantes           | Proyectos de cada nivel (%) |            |             |
|-------------------------------|-----------------------------|------------|-------------|
|                               | Locales                     | Regionales | Nacionales  |
| Individualmente               | 36,8                        | 45,7       | 40,8        |
| De 2 a 4 de un mismo partido* | 17,5                        | 5,7        | 12,9        |
| Bancada parlamentaria         | 0,0                         | 2,9        | 14,1        |
| De 2 a 4 de varias bancadas*  | 7,0                         | 0,0        | 1,7         |
| Varias bancadas               | 10,5                        | 0,0        | 21,6        |
| Comisión especial             | 0,0                         | 42,9       | 1,8         |
| Comisión ordinaria            | 28,1                        | 2,9        | 6,1         |
| Coordinadores                 | 0,0                         | 0,0        | 0,6         |
| Junto con senadores           | 0,0                         | 0,0        | 0,3         |
| Total                         | 100,0                       | 100,0      | 100,0       |
| <b>N</b>                      | <b>57</b>                   | <b>35</b>  | <b>4273</b> |

\* Cabe señalar que estas vías se consideraron a como medidas intermedias entre lo individual y la(s) bancada(s) parlamentaria(s) ya que éstas se conforman a partir de cinco miembros como mínimo.  
Fuente: elaboración propia con información de la Cámara de Diputados.

Si se atiende únicamente a las iniciativas nacionales, los partidos políticos cobran vital relevancia ya que es ésta una de las vías más importantes para presentar ese tipo de proyectos. Los datos muestran que el 48,6% de los proyectos de ley fueron iniciados por diversos diputados, bien uniéndose de forma individual, a través de su bancada o poniéndose de acuerdo entre los diputados de otro grupo parlamentario<sup>45</sup>. Esto indica que los partidos son los principales actores encargados de agregar intereses nacionales en menoscabo de los locales y regionales, donde las comisiones tienen un papel fundamental, lo cual podría actuar, a su vez, en detrimento del federalismo -tal y como es concebido en los otros dos Estados federales latinoamericanos- pues a diferencia de Argentina y Brasil donde los diputados tienen fuertes vínculos con los líderes partidistas locales -llegándose a presenciar conflictos entre los intereses provinciales y la línea nacional del partido-<sup>46</sup>, en México los partidos aún cuentan con fuertes incentivos para mantener a sus miembros cohesionados bajo estructuras que priman los intereses de la nación.

Según Méndez Lago (2006), en los sistemas federales cuanto más marcadas son las diferencias entre regiones los partidos tienden a defender los intereses de sus regiones o Estados. Considerando este argumento, y basándose en los resultados aquí expuestos, cabe pensar que los partidos mexicanos son agrupaciones cuyas decisiones se centralizan a la hora de elaborar y proponer políticas públicas, lo que lleva a reducir los efectos esperados del federalismo y a actuar menos en defensa de territorios específicos. Otro

<sup>45</sup> Este considerando a más de un integrante del partido como firmante y hasta varias bancadas parlamentarias

<sup>46</sup> Ver Eaton (2002) y Marenghi (2009), para el caso argentino, y Samuels (2002) para el brasileño.

aspecto que confirman los datos es la orientación de los partidos a generar políticas programáticas nacionalmente orientadas.

En la Tabla 3.3 aparecen los datos correspondientes al nivel de sectorialización. De ahí se desprende que un tercio de todas las iniciativas fueron sectoriales, por tanto, el resto estuvieron dirigidas al total de la población. Aún así, merece especial consideración la cantidad de iniciativas sectoriales, pues suman 1597 las que carecen de base territorial pero que pueden beneficiar o afectar a un grupo específico, ya sea económico, político o social.

**Tabla 3.3**  
**Nivel de sectorialización en la Cámara de Diputados**

| Nivel de sectorialización | N    | %     |
|---------------------------|------|-------|
| Sectorial                 | 1597 | 36,6  |
| General                   | 2768 | 63,4  |
| Total                     | 4365 | 100,0 |

Fuente: elaboración propia con información de la Cámara de Diputados

Resta examinar los temas de los proyectos y el efecto de éstos. A diferencia del caso brasileño, en el cual Amorim Neto y Santos (2003) dividieron por primera vez la temática de las leyes resultando casi la mitad de carácter social, en México la distribución está más equilibrada en tres bloques de contenido: social, económico y político (con 27,6%, 26,5% y 25,5%, respectivamente). Materias de seguridad y justicia, por un lado – donde se agrupan las cuestiones jurídicas– y, por otro, las de medio ambiente pasan a un nivel inferior de prioridad, pues juntas suman una quinta parte del total emitido (14,7% y 5,7%, respectivamente).

**Tabla 3.4**  
**Temas de los Proyectos de Ley**

| Temas                | N    | %     |
|----------------------|------|-------|
| Social               | 1203 | 27,6  |
| Económico            | 1158 | 26,5  |
| Político             | 1114 | 25,5  |
| Seguridad y Justicia | 643  | 14,7  |
| Medio Ambiente       | 247  | 5,7   |
| Total                | 4365 | 100,0 |

Fuente: elaboración propia con información de la Cámara de Diputados

La Tabla 3.5 evidencia el impacto esperado del proyecto de ley sobre el sujeto inmediato. Como es evidente, predominan las propuestas de carácter benéfico, y muy por debajo de éstas se encuentran las que tuvieron como objetivo privar al sujeto inmediato. En principio, aceptando el sustrato de Di Palma (1976), los datos confirman

la propensión de los diputados para apoyar iniciativas ampliamente aceptadas porque así evitarían consecuencias redistributivas negativas, de manera los proyectos benéficos, a pesar de no abarcar a toda la población, no traerán consigo un alto coste político. Aunque es preciso indicar bajo determinadas circunstancias siempre está latente el riesgo de sufragar responsabilidades programáticas (Di Palma, 1976: 152-155).

**Tabla 3.5**  
**Efectos de los Proyectos de Ley**

| Nivel de agregación | N    | %     |
|---------------------|------|-------|
| Benéfico            | 2771 | 63,5  |
| Privativo           | 896  | 20,5  |
| Mixto               | 610  | 14,0  |
| Neutral             | 87   | 2,0   |
| Incalificable       | 1    | 0,0   |
| Total               | 4365 | 100,0 |

Fuente: elaboración propia con información de la Cámara de Diputados

A partir de lo que se ha esbozado hasta ahora, es posible afirmar que los diputados, en su conjunto, tienden a impulsar proyectos nacionales, mayoritariamente benéficos y concentrados en temas sociales, económicos y políticos. Los resultados del Congreso mexicano obligan a plantearse nuevas interrogantes acerca de la variabilidad de una de las dimensiones de estudio con la que tradicionalmente se ha abordado empíricamente el *focus* de la representación política. Este es el caso del grado de estabilidad que presenta el nivel de agregación, que sugiere la existencia un comportamiento legislativo constante y no de una variable dependiente cuyos cambios requieran ser explicados. Este hallazgo abre un camino hacia futuras investigaciones en dos sentidos. Primero cabría preguntarse, de forma diacrónica, si otras legislaturas mexicanas mantienen estos mismos niveles de agregación o si estos resultados son específicos de la legislatura analizada en el presente trabajo. Por otro lado; sería interesante analizar, en términos comparados, los factores que inciden en el nivel de agregación de las iniciativas legislativas en distintos países para dar luz a los motivos del impulso de proyectos nacionalmente enfocados entre los legisladores mexicanos. Si bien estos caminos son sumamente interesantes escapan del objetivo de este trabajo.

También escapa del objeto de esta investigación analizar el contenido de los proyectos de ley, pues, a pesar de guardar suficiente fluctuación en su interior, la información que contiene esta dimensión no aporta datos específicos acerca del nivel territorial o sectorial en que se articulan las iniciativas. En este sentido, la dimensión

contenido de los proyectos servirá con fines informativos acerca de los temas que priman los legisladores.

Planteadas las especificaciones pertinentes, resta determinar que las dimensiones objeto de análisis tanto a nivel descriptivo como explicativo serán el nivel de sectorialización y el efecto de las iniciativas. Para ello, en la siguiente sección se comenzará por explorar ambas dimensiones para obtener información acerca de la relación que exhiben con el número de firmantes y con el contenido de las propias iniciativas.

### 3.1.1 Un *focus* sectorializado

Las mediciones del nivel de sectorialización sugieren que los diputados presentan la mayoría de este tipo de proyectos individualmente<sup>47</sup>. La Tabla 3.3 evidenció que el 36,6% de las propuestas fueron sectoriales. De las mismas, un análisis detallado refleja que casi el 50% fue llevada a debate de forma individual. Aún más, este porcentaje supera en 13 puntos al de las iniciativas legislativas generales presentadas por los diputados personalmente. ¿Qué significa esto? Primero, que los integrantes de la Cámara, cuando destinan tiempo a promover proyectos de ley dirigidos a ciertos sectores de la población, lo hacen sin la intervención de sus partidos ni de otros grupos parlamentarios. Segundo, que un 40,8% de los proyectos llevados a discusión tienen un solo firmante, y de éstos casi la mitad están focalizados en determinados sectores.

**Tabla 3.6**  
**Nivel sectorialización según firmantes**

| Diputados Firmantes          | Proyectos (%) |           |
|------------------------------|---------------|-----------|
|                              | Sectoriales   | Generales |
| Individualmente              | 49,0          | 36,1      |
| De 2 a 4 de un mismo partido | 12,3          | 13,2      |
| Bancada parlamentaria        | 12,9          | 14,4      |
| De 2 a 4 de varias bancadas  | 1,9           | 1,7       |
| Varias bancadas              | 11,3          | 27,1      |
| Comisión especial            | 2,4           | 2,0       |
| Comisión ordinaria           | 9,6           | 4,6       |
| Coordinadores                | 0,4           | 0,7       |
| Junto con senadores          | 0,3           | 0,2       |

<sup>47</sup> Según el artículo 71 de la Constitución, en México existen diversos actores con capacidad de iniciar leyes: 1) el Presidente de la República, 2) los diputados federales y senadores, y 3) las Legislaturas de los estados. Asimismo, los diputados federales pueden iniciar de distintas maneras: individualmente, mediante su bancada parlamentaria, a través de comisión, o con uno o más integrantes de cualquiera de las Cámaras. Estas opciones dan como resultado nueve posibles combinaciones.

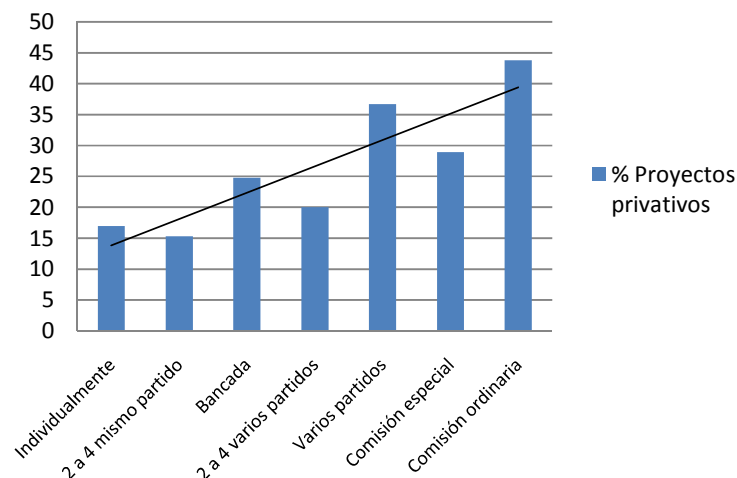
|       |       |       |
|-------|-------|-------|
| Total | 100,0 | 100,0 |
| N     | 1597  | 2768  |

Fuente: elaboración propia con información de la Cámara de Diputados.

Un elemento que ayuda a entender la importancia de los partidos políticos de afiliación es que a través de ellos se canaliza más del 50% de los proyectos generales. Dicho de otra manera, los partidos se posicionan en aspectos de incumbencia nacional, mientras que los diputados cuando actúan de forma individual lo hacen para patrocinar leyes sectoriales. Por último, está claro que asistir a cualquier otra vía grupal más allá de la partidista como medio de iniciar propuestas políticas no es un recurso explotado por los diputados de la LX Legislatura.

Otro aspecto de vital importancia de los proyectos de ley sectoriales es su impacto o efecto esperado sobre el o los sujetos inmediatos a los cuales se dirigen. *A priori*, es factible afirmar que la mayoría están pensados para beneficiar —en una proporción de dos terceras partes— y, al igual que en el caso anterior, son apoyados por un solo firmante. No obstante, analizando de dónde proviene las propuestas con efectos privativos, resalta un dato importante: la tendencia es en dirección a la distribución de responsabilidades, mas no a cargar con esas responsabilidades personalmente. Es decir, cuando se trata de proponer legislación polémica o que puede generar malestar ciudadano, el porcentaje de iniciativas presentadas de forma individual disminuye considerablemente y aumentan las que son introducidas por más de un firmante.

**Gráfico 3.1**  
**Relación efectos privativos y firmantes**  
(basado sobre el total de sectoriales iniciados por cada firmante)



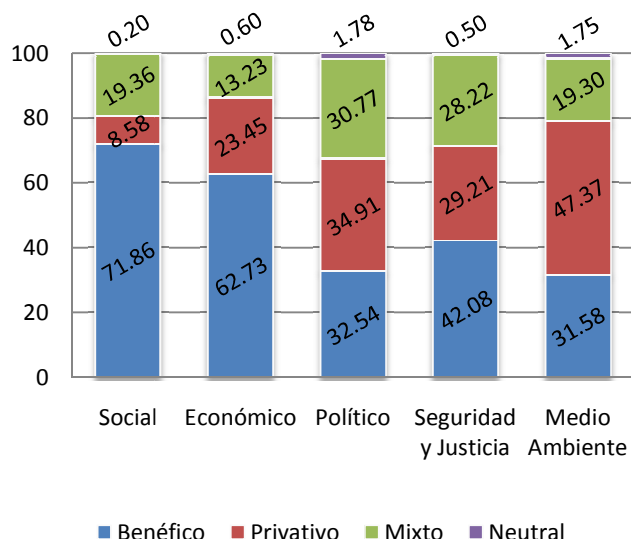
Fuente: elaboración propia con información de la Cámara de Diputados.

El gráfico anterior exhibe cómo en la medida que los firmantes son más de 4 se incrementa la posibilidad de que los proyectos sean de orden privativo. En el caso de los diputados que inician vía individual o en compañía de hasta cuatro diputados –del mismo partido o de uno distinto-, los proyectos privativos no superan el 20% del total presentados. Sin embargo, cuando son iniciados por un grupo parlamentario, varias bancadas o alguna comisión, los privativos superan el 25%, llegando hasta un 43,8% en el caso de las comisiones ordinarias.

Habida cuenta de que la legislación de mayores costes políticos se delega en más de un actor, cabe plantearse de qué manera están distribuidos los efectos en base al tema en cuestión dentro de los proyectos sectoriales. Al mirar el conjunto de esas iniciativas, esta vez desagregadas de acuerdo a su efecto y contenido, se observa que las de tipo social y económico fueron, en su mayoría, diseñadas para proveer efectos benéficos. Esto se traduce, a manera de ejemplo, en mejoras salariales o prestaciones sociales a los trabajadores -en el caso de los temas sociales- o en brindar tarifas preferenciales a productos de origen agrícola –para temas económicos-. Los proyectos de ley cuyo efecto estuvo más distribuido fueron los políticos. Como se aprecia en el Gráfico 3.1, está claro que los diputados, de igual forma que promueven, privan de beneficios en ese rubro. Otro aspecto a señalar es el gran número de iniciativas medio ambientales que buscan imponer castigo. En buena medida, esto se explica por la necesidad de defender los recursos naturales determinando sanciones o multas a quienes dañen el entorno. Por último, establecer que una ínfima parte de las iniciativas, en términos generales, puede considerarse como de efecto neutral (alcanzando en su porcentaje más alto el 1,78%).



**Gráfico 3.2**  
**Efecto y Contenido de los Proyectos**  
**sectoriales (%)**



Fuente: elaboración propia con información de la Cámara de Diputados.

Una vez analizado lo anterior, cabe preguntarse ¿qué tipo de políticas apoyan los diputados de cada partido representado en la Cámara?, ¿cuáles son los temas que predominan y cuál su impacto esperado?, ¿existen diferencias entre lo que apoya el partido en el gobierno y lo que promueve la oposición?, Estas cuestiones serán objeto de análisis en los siguientes apartados.

### 3.2 Desenmascarando el *focus* de la representación por partido político

Observar la información desagregada por partido político resulta de gran utilidad porque, a raíz de ello, se puede indagar en el comportamiento de los diputados, pero esta vez vistos a través del mosaico institucional al cual están afiliados. Lo primero que cabe señalar es la concentración de proyectos en los tres principales partidos a nivel nacional. Esto sugiere que el PAN, el PRD y el PRI aprovecharon su presencia mayoritaria en la Cámara al momento de promover leyes. Aunque es pertinente notar que el PAN, al estar en el gobierno, lo hizo en menor medida que el PRD y el PRI debido, probablemente, al margen de maniobra que supone su posición, ya que la dirigencia puede negociar con el Ejecutivo para optar por introducir leyes a través de éste o hacerlo mediante sus congresistas en la Cámara. Asimismo, mencionar que los partidos minoritarios no

inhiben su participación, pues en todos los casos el porcentaje de proyectos de ley presentados supera su porcentaje de escaños.

En relación al nivel de agregación, en todos los partidos es significativamente mayor la cantidad de proyectos nacionales que regionales o locales. En el PAN, estos últimos rondan el 1,3%, y junto al PVEM que promediaron el 0,7%, son los partidos que mantuvieron un equilibrio constante en esos niveles. En el resto de partidos que promovieron proyectos locales o regionales, como se aprecia en la Tabla 3.5, primaron los primeros sobre los segundos, y hubo dos casos, NA y PSD, que no iniciaron ninguna ley particularista de base territorial.

**Tabla 3.7**  
**Nivel de Agregación por partido político**

| Partido Político | Nivel de Agregación |          |          |
|------------------|---------------------|----------|----------|
|                  | Local               | Regional | Nacional |
| PAN              | 1.4%                | 1.3%     | 97.2%    |
| PRD              | 1.2%                | .6%      | 98.2%    |
| PRI              | 1.5%                | 1.0%     | 97.5%    |
| CONV             | 2.6%                | .4%      | 97.0%    |
| PVEM             | .7%                 | .7%      | 98.7%    |
| PT               | 1.1%                | .0%      | 98.9%    |
| NA               | .0%                 | .0%      | 100.0%   |
| PSD              | .0%                 | .0%      | 100.0%   |
| <b>N</b>         | 57                  | 35       | 4273     |

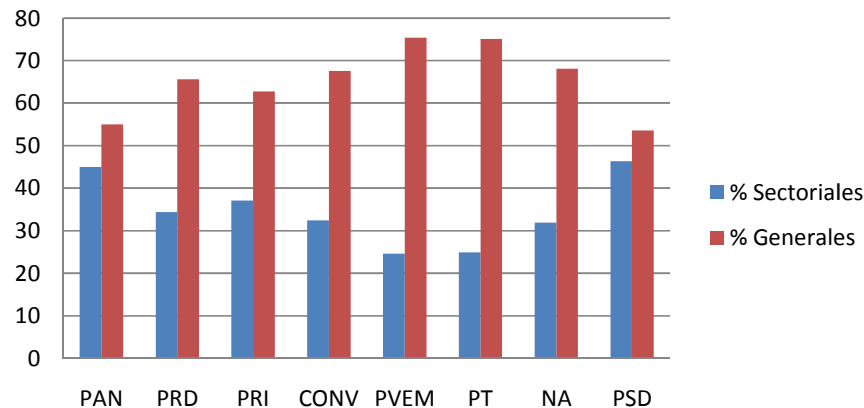
Fuente: elaboración propia con información de la Cámara de Diputados.

Además de que los proyectos están nacionalmente enfocados tal como ya fue comentado, los datos confirman la tendencia hacia su generalización en todos los partidos políticos. Sólo en el PDS, partido con menor número de escaños y de iniciativas llevadas al Pleno, el porcentaje de proyectos sectoriales es muy similar al de los generales, lo mismo que en el PAN, pues en ambos casos los generales apenas superaron el 50%, dejando el restante para los sectoriales.

Dicho de otra manera, los partidos de mayor y menor presencia en la Cámara de Diputados fueron, a su vez, los que promediaron más proyectos sectoriales. Por otro lado, tanto CONV, como el PVEM, PT y NA, que son partidos con pocos escaños, apoyaron en menor medida iniciativas dirigidas hacia una población dispersa geográficamente, mientras que los diputados del PRD y del PRI también primaron las generales, pero reservando más de un tercio para diferentes sectores. El hecho de que los partidos tengan proyectos nacionales avala la búsqueda de otros factores explicativos, tal como propone el modelo que se presenta en este trabajo.



**Gráfico 3.3**  
**Nivel de sectorialización por partido**

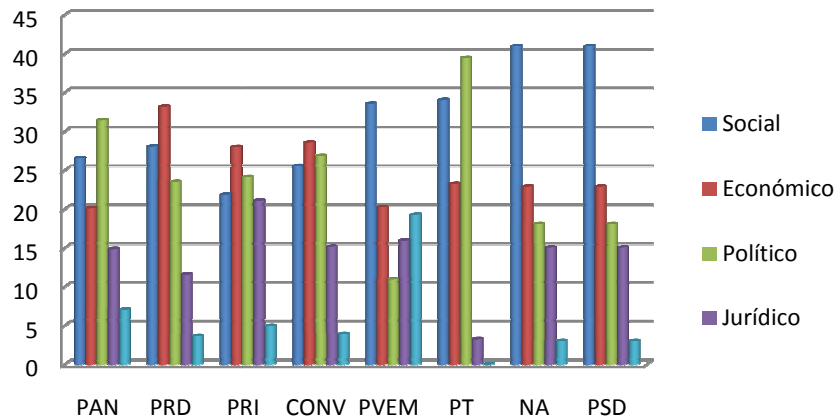


Fuente: elaboración propia con información de la Cámara de Diputados.

Las distribuciones por contenido temático revelan que los partidos políticos presentan sendas diferencias en la producción de sus políticas públicas. Destaca, primero, la propensión que tuvieron los dos partidos más pequeños, NA y PSD, para promover legislación de carácter social ya que este tema abarcó el 41 y 42% de su agenda, respectivamente. Los diputados del PSD fueron partidarios de acciones relacionadas con la seguridad social –como la prevención y control de enfermedades-, mientras que los de NA, además de coincidir en medidas para mejorar la seguridad social, lo hicieron en el rubro de la educación. En el PVEM, contrario a lo esperado –por su condición ecologista-, únicamente una de cada 5 iniciativas fueron medioambientales. Los diputados de este partido, que llegó al Congreso en alianza con el PRI, prefirieron invertir su tiempo en apoyar leyes de contenido social y económico (33,6 y 20,3%, respectivamente). Segundo, la poca atención que recibieron las cuestiones de medio ambiente en todos los partidos representados en la Cámara, al igual que las iniciativas de seguridad y justicia que en ningún caso superaron la quinta parte de sus propuestas (siendo el PRI el único cuyo valor fue de 21,1%, mientras que en el resto no alcanzó el 16%). El PAN en el gobierno prácticamente dejó los asuntos económicos al PRD y PRI para enfocarse en los políticos, pues es significativo que propuso una tercera parte del total emitidos en la legislatura. Por su parte, los diputados del PRD y PRI primaron lo económico (englobando el 33,2 y 28,0% de su partido, respectivamente, y el 39,1 y 22,5% del total presentados ante las comisiones pertinentes). Por último, en el PT se concedió más importancia a lo político (39,5% de sus iniciativas) y a lo social (con 33,6%), sin

embargo, dada la poca magnitud de sus proyectos en relación al total, su participación resultó marginal.

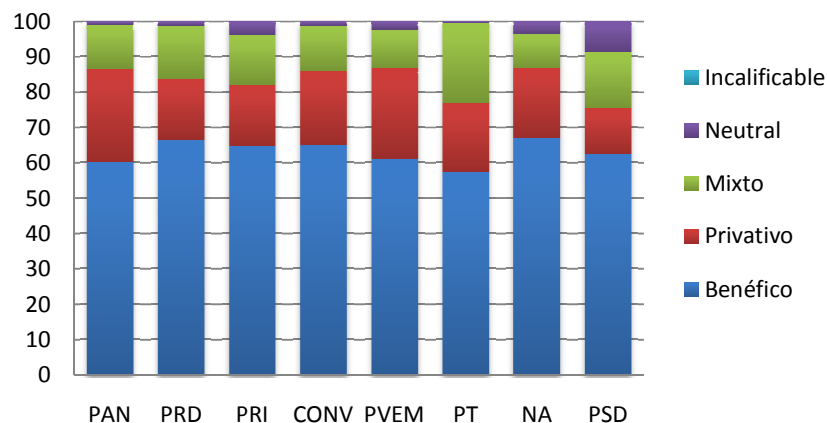
**Gráfico 3.4**  
**Contenido de los proyectos por partido político (%)**



Fuente: elaboración propia con información de la Cámara de Diputados.

En cuanto al impacto esperado para el sujeto inmediato no hay gran variación de un partido a otro. En promedio, salvo en el PT, dos terceras partes fueron benéficos, alrededor del 14% fueron privativos y el restante mixtos. El único caso que difiere de sus contrapartes es el PT, al haber impulsado más proyectos mixtos que privativos, y menor porcentaje de benéficos que sus contrapartes.

**Gráfico 3.5**  
**Efecto de los proyectos por partido (%)**



Fuente: elaboración propia con información de la Cámara de Diputados.

Otra variación interpartidista se encuentra en el PSD al ser el partido que impulsó casi un 10% de proyectos neutrales. Este tipo de iniciativas se caracterizan por refrendar

algún decreto o ley ya existente, en cuyo caso los partidos saben que no ayudarán o perjudicarán a las personas, por tanto los proyectos no tendrán un impacto sustantivo.

En suma, siguiendo el razonamiento de Taylor-Robinson y Díaz (1999), los diputados en México –sin distinción de partido político– prefieren iniciar leyes poco controversiales, pues la gran mayoría fueron nacionales y no muestran una abierta propensión a efectos privativos o mixtos. En este sentido, es probable que los legisladores dejen esa responsabilidad en manos del Ejecutivo, de forma que la imagen que presentan ante los electores se dañe en la menor medida posible.

## Epílogo del capítulo

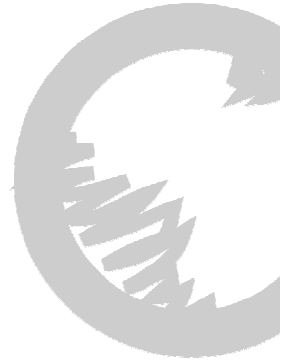
El presente capítulo se adentró en el *focus* de la representación en México. A partir del análisis llevado a cabo de las 4365 iniciativas es posible conocer la propensión que expresan los diputados para declinarse por determinados proyectos. Se identificó, por ejemplo, que no suelen impulsar leyes parroquiales ni regionales sino nacionales, por tanto, en lo que se refiere a la función legislativa, no están en plena disposición de defender los intereses de sus nichos electorales. Otro aspecto importante de este comportamiento es la relevancia de los partidos políticos como salvoconductos en la promoción de iniciativas nacionales. Así, quedó de manifiesto que los partidos articulan gran parte de las demandas ciudadanas, mientras la ínfima parte de los proyectos locales o regionales son tratados mediante comisiones o individualmente.

De igual importancia es el hecho de encontrar variaciones significativas en los proyectos sectoriales y en los efectos que éstos incorporan. La primera dimensión permite identificar que, si bien los diputados se inclinan por las iniciativas nacionales, existe evidencia suficiente para establecer que dentro de tales iniciativas se busca llegar a sectores específicos de la población, pudiendo ser grupos empresariales o étnicos distribuidos a lo largo del territorio, o sectores económicos claves para el desarrollo del país. De la segunda dimensión dependerá si los proyectos pretenden beneficiar o privar a la población en su conjunto o a un sector en particular.

Por último, concluir que con el análisis de los proyectos de ley durante la legislatura especificada se avanzó empíricamente en la acumulación de información que sirve para entender tanto el comportamiento de los legisladores mexicanos como las interacciones que se suscitan al interior del Congreso. El *focus* de la representación, visto a través de las cuatro dimensiones propuestas, permitió observar a quiénes representan los



diputados –mediante los niveles de agregación y de sectorización-, y de qué manera –identificando el efecto esperado sobre los actores inmediatos y el contenido de las propuestas-. Resta conocer el tipo de relaciones que se establecen entre las dimensiones abordadas y una serie de factores estructurales y sistémicos para encontrar posibles explicaciones al fenómeno de la representación política. Estos aspectos son menester del siguiente capítulo.



## Capítulo 4

# EXPLICANDO EL *FOCUS* DE LA REPRESENTACIÓN POLÍTICA EN MÉXICO

En el capítulo anterior se obtuvieron los niveles de agregación y de sectorialización, se conocieron los distintos temas y el efecto esperado de las iniciativas formuladas por los diputados de la LX Legislatura. Asimismo, se especificó que de las cuatro dimensiones propuestas para estudiar el *focus* sólo el nivel de sectorialización y el efecto muestran variabilidad en su interior. ¿Cómo se explica el hecho de que unos diputados apoyen proyectos de ley sectoriales y otros generales? y ¿qué elementos inciden en la promoción de proyectos con carácter benéfico o privativo? En este capítulo se llevará a cabo el análisis estadístico de esas dos últimas dimensiones con la finalidad de contrastar empíricamente las hipótesis que guían la investigación. Previo al análisis, son recuperadas las variables independientes que fueron señaladas en el capítulo 2. Finalizada esta sección se agrupan las hipótesis de acuerdo al modelo explicativo al cual pertenecen (todas ellas quedan plasmadas en la Tabla 4.1). Acto seguido se realiza el modelo de regresión logística que incluye todas las variables expuestas previamente para intentar determinar si éstas contribuyen a explicar el comportamiento legislativo y de qué forma. En la última parte se retoman las conclusiones más importantes del capítulo.

### 4.1 Agrupación de las variables explicativas

Tal y como se especificó con anterioridad, las variables independientes fueron agrupadas en cuatro modelos explicativos. En el primer grupo quedaron establecidas las de corte institucional, dentro de las cuales se encuentran el *sistema electoral* y la *magnitud del distrito*. Ambos elementos del diseño institucional han sido ampliamente abordados en la literatura politológica latinoamericana desde los aportes de Shugart y Carey (1992) y Mainwaring y Shugart (1993), llegando a ser considerados como factores que influyen en el comportamiento de los legisladores y en la propia organización del Congreso. Traducido esto a términos de la representación política, indica que las normas

institucionales pueden –o no– generar incentivos para que los diputados actúen siguiendo instrucciones o apoyando determinadas políticas.

El segundo cuerpo de variables se agrupó bajo la etiqueta “modelo socioeconómico” y básicamente incorpora mediciones que muestran diferencias socio-demográficas y económicas entre los distritos electorales que conforman el país. Aquí se propuso observar el *grado de complejidad electoral*, la *pobreza* y la *desigualdad*. A este respecto, se parte del supuesto de que los diputados procedentes de distritos electorales que presentan complejidades que dificultan las actividades cotidianas de los habitantes o con altos niveles de pobreza y de desigualdad, tendrán un rol representativo distinto a sus homólogos cuya procedencia sea de distritos con características en sentido opuesto. Esperando que los primeros mantengan un *focus* más territorial o sectorial de manera que busquen satisfacer las carencias de sus bases electorales.

Un tercer grupo de variables independientes quedó definido dentro del “modelo de carrera política”. Dado que México es un Estado federal, estas variables se dividieron de acuerdo al nivel de acción político-gubernamental, de tal forma que quedaron, por un lado, los cargos partidistas, administrativos y de elección popular a nivel local –como regidurías, alcaldías municipales y diputaciones locales–, mientras que, por otro, se reservaron los del ámbito estrictamente federal o nacional –tanto partidista como político y administrativo–. Adicionalmente, se generó una variable que ubica la posición del diputado dentro del recinto legislativo, ya que los cargos que ocupan son un indicador importante de la trayectoria política.

El último modelo está compuesto por una variable dicotómica referente a la situación en que se encuentran los partidos durante su actividad legislativa. Tal distinción permite entender la lógica que guía a los partidos de oposición pues les compete concentrar esfuerzos tanto para sus distritos electorales –o clientelas locales– como para el grueso de la población. En cambio, según argumentaciones teóricas usuales, el partido en el gobierno delega la responsabilidad de la legislación nacional en el Ejecutivo, para enfocarse en cuestiones de carácter local con impacto benéfico para sus regiones. En este sentido, se espera que el hecho de formar parte del gobierno explique la tendencia a la defensa de intereses sectoriales y benéficos.

Las variables explicativas, como se ha observado, incorporan fundamentos teóricos de diversas disciplinas del pensamiento. Derivado de esto deviene la importancia de agruparlas según la corriente a la cual pertenecen tal como se aprecia en la Tabla 4.1. Aunque cabe especificar que para contrastar su validez empírica, en el análisis estadístico



las variables no fueron consideradas por el modelo que integran, sino de manera independiente.

**Tabla 4.1**  
**Agrupación de las variables explicativas e hipótesis**

| Modelo                    | Variable   | Hipótesis  |
|---------------------------|--|--|
| Institucional             | Sistema electoral: Mayoría Relativa/Representación Proporcional  | <i>H1a: los diputados electos por Mayoría Relativa cultivarán un focus de representación más local, sectorial y benéfico, mientras que aquellos electos por Representación Proporcional mantendrán un focus más nacional y general</i>                   |
|                           | Magnitud del distrito  | <i>H1b: Los diputados procedentes de distritos de magnitud baja mantendrán un focus más parroquial, sectorial y benéfico que los procedentes de magnitudes medias y altas.</i>   |
| Socioeconómico            | Grado de Complejidad electoral   | <i>H2a: Los diputados provenientes de distritos con características estructurales menos complejas, tendrán un focus nacional y menos sectorizado, mientras que en los casos contrarios el focus será más local, sectorizado y con efectos benéficos.</i> |
|                           | Niveles de Desigualdad y Pobreza   | <i>H2b: Los diputados provenientes de los distritos más pobres y desiguales tendrán un focus de representación más centrado en lo local o regional, sectorizado y con efectos benéficos.</i>   |
| De Carrera política       | Experiencia partidista local<br>Experiencia política local<br>Experiencia administrativa local         | <i>H3a: Los diputados con mayor experiencia partidista, política y administrativa a nivel local tendrán un focus de representación más benéfico y de tipo local/parroquial y sectorial;</i>  |
|                           | Experiencia partidista nacional<br>Experiencia política nacional<br>Experiencia administrativa federal | <i>H3b: Los diputados con mayor experiencia partidista, política y administrativa a nivel federal tendrán un focus de representación orientado hacia el ámbito nacional y menos sectorial y benéfico;</i>  |
|                           | Ocupación legislativa-partidista   | <i>H3c: A mayor importancia del cargo que ocupan los diputados en la Cámara o al interior de su bancada parlamentaria, menor será la probabilidad de que el focus de representación sea de carácter local/parroquial y sectorial.</i>                    |
| Lógica Gobierno/Oposición | Gobierno<br>Oposición  | <i>H4a: Los diputados que forman parte del gobierno o coalición, son más proclives a mantener un focus de representación local/parroquial y sectorial que los diputados de oposición.</i>  |

Fuente: elaboración propia.

## 4.2 Los determinantes del *focus* de la representación política

Con el fin de comprobar si las variables que se han descrito tienen capacidad para explicar cuáles diputados introducen leyes de carácter sectorial, se ha llevado a cabo una regresión logística, técnica especialmente apropiada para variables dependientes nominales. Como puede verse en la Tabla 4.2, las características relacionadas con el sistema electoral y con la carrera política del legislador, especialmente en lo local, parecen ser determinantes claves para entender el nivel de sectorialización de las leyes que introducen los legisladores. De modo que se ve incrementada la probabilidad de que las

iniciativas sean sectoriales si los legisladores fueron electos por el principio de mayoría relativa o si han sido previamente diputados locales o han tenido experiencia en la administración pública local. Por tanto, los resultados coinciden con el precepto establecido en la primera y la quinta hipótesis (*H1a* y *H3a*, respectivamente) en lo referente al sistema electoral y a la experiencia legislativa y administrativa en el ámbito local, mas no se extiende en el segundo caso a la afiliación partidista municipal o estadual, ni a otros cargos de elección popular como alcaldías o regidurías.

De acuerdo con las elaboraciones teóricas ya esbozadas, en sistemas mayoritarios se espera que los políticos se preocupen por establecer una relación personal con sus electores, siendo más propicios a defender intereses concentrados geográficamente. A su vez, en sistemas proporcionales se espera que defiendan intereses más amplios. Dicho de otra manera, en la medida que existan menos interferencias –institucionales– entre políticos y electores, mayor será el grado de personalización y más estrecho el vínculo que mantendrán ambos actores. Siguiendo este razonamiento, al mirar el conjunto de datos producto del análisis, se confirma que el sistema electoral actúa en el sentido esperado, cuya hipótesis planteada asumía que los diputados electos por mayoría relativa presentarían más leyes sectoriales.

**Tabla 4.2**  
**Regresión logística para explicar la sectorialización**

| Variables                                     | B        | Sig.    | Exp(B) |
|---|----------|---------|--------|
| <i>Modelo Institucional</i>                   |          |         |        |
| Elección mayoritaria                          | 0,332**  | 0,028   | 0,894  |
| Magnitud del distrito                         | -0,003   | 0,692   | 0,0997 |
| <i>Modelo Socioeconómico</i>                  |          |         |        |
| Grado de Complejidad electoral                | 0,023    | 0,262   | 1,024  |
| Pobreza                                       | 0,002    | 0,538   | 1,002  |
| Desigualdad                                   | 0,040*   | 0,097   | 0,961  |
| <i>Modelo de carrera política</i>             |          |         |        |
| Miembro del Comité Directivo Municipal (CDM)  | 0,056    | 0,452   | 0,945  |
| Miembro del Comité Directivo Estatal (CDE)    | -0,052   | 0,463   | 1,053  |
| Miembro del Comité Ejecutivo Nacional (CEN)   | -0,076   | 0,366   | 1,079  |
| Experiencia en Administración Pública local   | 0,135**  | 0,046   | 0,874  |
| Experiencia en Administración Pública federal | 0,054    | 0,463   | 0,948  |
| Regidor                                       | -0,008   | 0,925   | 1,008  |
| Alcalde                                       | 0,089    | 0,420   | 0,915  |
| Diputado local                                | 0,184**  | 0,011   | 1,202  |
| Diputado federal                              | -0,010   | 0,903   | 1,010  |
| Senador                                       | -0,303** | 0,035   | 1,354  |
| Gobernador                                    | -0,646*  | 0,098   | 1,908  |
| Cargo en comisión                             |          | 0,756   |        |
| Vocal   | -0,013   | 0,904   | 1,013  |
| Secretario                                    | 0,041    | 0,676   | 0,960  |
| Presidente                                    | 0,004    | 0,980   | 0,996  |
| <i>Modelo Gobierno/Oposición</i>              |          |         |        |
| Gobierno                                      | 0,439*** | 0,000   | 0,645  |
| Constante                                     | -1,195   | 0,009** | 0,303  |



|                                   |       |
|-----------------------------------|-------|
| Nalgerkerke R <sup>2</sup>        | 0,24  |
| Porcentaje de predicción correcto | 63,4  |
| N                                 | 4.365 |

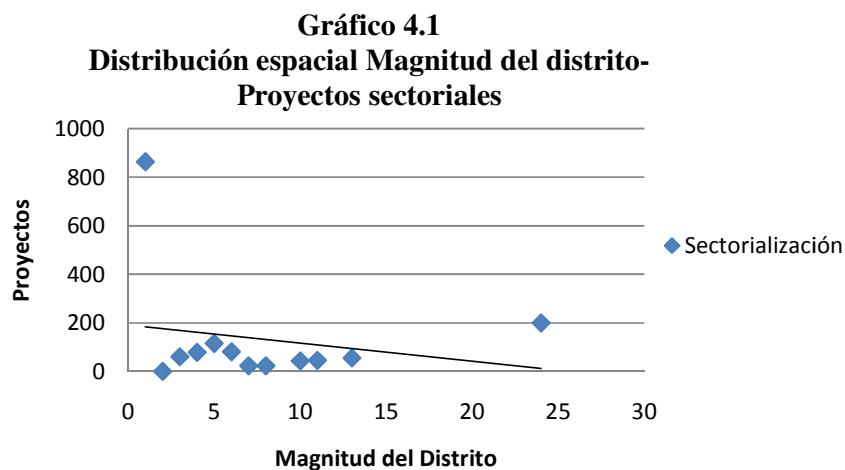
\*Significativo a 0,1

\*\*Significativo 0,05

\*\*\*Significativo 0,01

Fuente: elaboración propia.

Esto queda mejor ilustrado en el Gráfico 4.1, donde se aprecia que la mayor parte de proyectos sectoriales fueron promovidos por diputados procedentes de magnitudes bajas. De hecho, la fuente principal de dichas iniciativas es adjudicada a diputados de distritos mayoritarios, quienes llevaron ante comisión más del 54% de esas propuestas. En menor medida, y ubicándose entre distritos de magnitudes bajas y medias, esto es, de 1 a 4 y de 5 a 10 escaños, respectivamente, se encuentra concentrado alrededor del 26%, dejando el restante a los legisladores de distritos más grandes. El mismo gráfico indica que los diputados de magnitudes medias –a partir de siete escaños- y altas –de 10 en adelante- no suelen apoyar legislación sectorial. Además, exhibe la tendencia que se presenta entre el aumento en la magnitud del distrito –desde cinco escaños y hasta 12- y la disminución de propuestas sectoriales.



Fuente: elaboración propia con información de la Cámara de Diputados.

Por tanto, se puede afirmar que el diseño electoral, concretamente el sistema mayoritario, es un factor clave para entender qué diputados en México son más proclives a manifestar un *focus* de representación sectorial. No muestra incidencia significativa la magnitud del distrito sobre esta dimensión del *focus*, pero cabe recordar que -al no encontrarse variabilidad en el nivel de agregación de los proyectos de ley, pues cerca del 98% fueron nacionales-, el sistema electoral adquiere mayor relevancia explicativa, sobre todo considerando otro elemento institucional que se mencionó con anterioridad, que es

la prohibición de la reelección inmediata en ningún cargo de elección popular. De modo que, el hecho de que los diputados de mayoría relativa apoyen políticas dirigidas a ciertos sectores de la población y no a una localidad o región específica, puede leerse en términos de reputación política que les sirve para procurar la continuidad de su carrera fuera de la Cámara (cuya estrategia, citada en el capítulo 2, se conoce como *progressive ambition*, y se refiere a la aspiración de alcanzar un puesto más importante que el que mantiene actualmente el legislador). Así, los diputados estarían en la disposición de satisfacer intereses de sectores estratégicos que, a su vez, les garanticen una posición en el Senado o en la administración pública a nivel federal o estadual.

Esto difiere de lo encontrado por Mayhew (1974) para el caso estadounidense, país que sirve de base para explicar cómo la conexión electoral induce a los miembros de la Cámara de Representantes a mantener beneficios particularistas con sus distritos como vía para asegurar su reelección inmediata (Mayhew, 1974: 77). Tal elemento ha caracterizado la relación y personalizado el voto en el individuo y no en los partidos como puede suceder en otros países. En diversos trabajos se ha reforzado este argumento en pro de las diferencias de los regímenes presidenciales latinoamericanos de su contraparte estadounidense<sup>48</sup>.

Se podría sostener el argumento de que el sistema electoral mexicano inhibe el desarrollo de vínculos permanentes entre el legislador y su distrito (Nacif, 2002: 260), sin embargo, los resultados del *focus* de representación sectorializado, permiten añadir un matiz: los diputados electos por mayoría relativa efectivamente atienden intereses determinados pero éstos se encuentran más dispersos geográficamente.

Otras variables que son significativas y que ayudan a entender el perfil de los diputados que se inclinan por iniciativas sectoriales están relacionadas con la posición que ocupan en relación al gobierno, con la carrera administrativa y con las características socioeconómicas del Estado por el cual han sido elegidos. De modo que los diputados afines al Ejecutivo introducen más iniciativas sectoriales como también lo hacen los pertenecientes a distritos en los cuales la desigualdad es mayor en términos comparados. Por su parte, la variable que aborda la lógica gobierno/oposición también coincide con la hipótesis planteada (*H4a*), mostrando que los diputados del partido en el gobierno delegan las propuestas generales en el Presidente de la República mientras ellos se enfocan a las leyes más específicas. Según la lógica teórica, formar parte del partido o

---

<sup>48</sup> Así lo han afirmado en sus respectivos trabajos autores como Crisp y Botero (2004) y Marenghi (2009).

coalición gobernante genera incentivos suficientes por cuestiones de eficiencia como para que los diputados dediquen su tiempo en obtener recursos para sus clientelas o regiones (Amorim Neto y Santos, 2003: 678). Para el caso mexicano, dichos incentivos se conjugan para favorecer la promoción de leyes sectoriales, pudiendo encontrarse dentro de éstos las clientelas de apoyo político. A diferencia del gobierno, los diputados de oposición están obligados a ocuparse, por igual, tanto de la legislación general como de la sectorial.

La siguiente variable estadísticamente significativa que ayuda a entender el *focus* de representación sectorial es el haber formado parte de la administración pública local. Para algunos autores, los cargos electos o el desempeño administrativo a nivel subnacional pueden significar la atadura del legislador con el territorio, “permitiéndole desentenderse con mayor facilidad de las cuestiones nacionales y atender a los intereses particularistas que aquellos que nunca han ocupado este tipo de responsabilidades” (Marenghi, 2009: 229). Los datos no confirman el primer argumento porque se refiere al nivel de agregación cuyos polos son políticas nacionales contra políticas particulares, sin embargo, el segundo se cumple de la manera esperada, ya que los diputados que trabajaron en la administración pública local atienden en menor medida los temas nacionales para centrarse en los sectoriales.

Al igual que se verá más adelante, las características del distrito de donde proceden los diputados incide sobre cómo perciben su rol de representación. En la Tabla 4.2 se aprecia que existe mayor probabilidad de que los diputados que provienen de los distritos más desiguales apoyen legislación dirigida a ciertos sectores de la sociedad. En las otras dos variables del modelo socioeconómico también existe relación, sin embargo, ni la pobreza, ni el grado de complejidad electoral parecen influir de forma significativa. En este sentido, sólo la desigualdad confirma la hipótesis (*H2b*).

Por el contrario, hay dos variables relacionadas con los cargos de gran relevancia política a nivel nacional que reducen las probabilidades de que los congresistas inicien proyectos de carácter sectorial. Tanto los diputados que fueron gobernadores como los ex senadores no impulsan ese tipo de legislación, con lo cual se está comprobando uno de los supuestos relacionado con la carrera política a nivel nacional (*H3b*), pues se esperaba que cuanto mayor fuera la importancia del cargo de elección popular que hubieran ocupado –en términos territoriales por el poder político y económico que representa, como es el caso de una gubernatura o una senaduría-, menores deberían ser las probabilidades de que los diputados promuevan leyes sectoriales. Dada la jerarquía de

los cargos y la mayor disposición de recursos –políticos y financieros–, los diputados que fueron gobernadores o senadores están íntimamente relacionados con las cuestiones de relevancia nacional, por tanto, no ostentan las mismas motivaciones territoriales que los legisladores con menor experiencia ni se exponen a defender intereses locales por el alto coste que esto pudiera traerles.

La segunda dimensión expuesta en el capítulo 3 que compone el *focus* de la representación política y que presentó variabilidad fue el efecto o impacto esperado sobre el sujeto inmediato de los proyectos de ley. El análisis de regresión logística llevado a cabo para esta dimensión presenta los factores que incrementan o reducen la probabilidad de que los diputados introduzcan leyes de tipo benéfico o privativo<sup>49</sup>. De la Tabla 4.2 deriva que el modelo socioeconómico explica en buena medida el que los diputados apoyen más leyes que conceden beneficios –individuales y colectivos– cuando proceden de los distritos más pobres o desiguales. Esto también concuerda con la hipótesis que hace referencia a esas dos variables socioeconómicas (*H2b*). Así, en la medida en que es mayor la pobreza o la desigualdad del distrito del legislador, aumentan las probabilidades de que proponga leyes con beneficios tanto particulares como nacionales. Los temas que primaron los diputados para designar un efecto benéfico a los proyectos de ley fueron los de contenido social, en un 34,8%, seguidos de los económicos, que alcanzaron el 25,9%. Esta información confirma que las características de los distritos efectivamente inciden sobre el tipo de representación, encontrando que cuando las diferencias económicas y desigualdades interregionales son muy pronunciadas, los diputados promueven leyes que incluyen beneficios sociales y económicos.

El resto de factores con incidencia significativa muestran que la probabilidad de introducir leyes benéficas decrece entre los diputados del gobierno y los que ocuparon cargos dentro del Comité Ejecutivo Nacional de su partido político. La estimación de la regresión logística confirma la hipótesis (*H3b*) de los antecedentes profesionales de los legisladores en la política nacional, pues a mayor experiencia partidista –en este caso como miembros del CEN– menor será el respaldo de leyes cuyo enfoque pretenda favorecer a los sujetos inmediatos. Tal como se mencionó en el capítulo 3, el factor partido político, como agrupación encargada de estructurar políticas fundamentadas en una ideología y basadas en un programa, claramente incide sobre el *focus* de la

---

<sup>49</sup> La dimensión que hace referencia al efecto esperado del proyecto sobre el sujeto inmediato fue dicotomizada para realizar el análisis.

representación a nivel individuo. Para el caso de la última variable analizada, la labor que haya desempeñado el diputado dentro de la máxima instancia directiva nacional, se traduce, por ejemplo, en leyes que condicionan la provisión de recursos económicos para distintos rubros o que penalizan determinadas conductas ilícitas.

**Tabla 4.3**  
**Regresión logística para explicar el efecto benéfico**

| Variables                                     | B        | Sig.  | Exp(B) |
|---|----------|-------|--------|
| <i>Modelo Institucional</i>                   |          |       |        |
| Elección mayoritaria                          | 0,097    | 0,316 | 1,102  |
| Magnitud del distrito                         | 0,004    | 0,471 | 1,005  |
| <i>Modelo Socioeconómico</i>                  |          |       |        |
| Grado de Complejidad electoral                | 0,007    | 0,726 | 1,007  |
| Pobreza                                       | 0,006**  | 0,041 | ,994   |
| Desigualdad                                   | 2,477*   | 0,052 | 11,909 |
| <i>Modelo de carrera política</i>             |          |       |        |
| Miembro del Comité Directivo Municipal (CDM)  | -0,076   | 0,311 | 1,079  |
| Miembro del Comité Directivo Estatal (CDE)    | 0,020    | 0,775 | ,980   |
| Miembro del Comité Ejecutivo Nacional (CEN)   | -0,261** | 0,002 | 1,298  |
| Experiencia en Administración Pública local   | 0,047    | 0,488 | 0,954  |
| Experiencia en Administración Pública federal | 0,017    | 0,813 | 0,983  |
| Regidor                                       | -0,076   | 0,394 | 1,079  |
| Alcalde                                       | 0,021    | 0,850 | 0,979  |
| Diputado local                                | 0,039    | 0,589 | 0,962  |
| Diputado federal                              | 0,002    | 0,982 | 0,998  |
| Senador                                       | 0,120    | 0,383 | 0,887  |
| Gobernador                                    | -0,273   | 0,398 | 1,313  |
| Cargo en comisión                             |          | 0,498 |        |
| Vocal   | -0,025   | 0,819 | 0,975  |
| Secretario                                    | -0,093   | 0,338 | 0,911  |
| Presidente                                    | 0,141    | 0,383 | 1,151  |
| <i>Modelo Gobierno/Oposición</i>              |          |       |        |
| Gobierno                                      | -0,300** | 0,000 | 1,349  |
| Constante                                     | -1,102** | 0,009 | 0,332  |
| Nalgerkerke R <sup>2</sup>                    |          | 0,10  |        |
| Porcentaje de predicción correcto             |          | 63,5  |        |
| N   |          | 4.365 |        |

\*Significativo a 0,1

\*\*Significativo 0,05

\*\*\*Significativo 0,01

Fuente: elaboración propia.

La siguiente y última tabla presenta los resultados de la regresión logística realizada para explicar el posicionamiento de los diputados que introducen –o no- leyes con efecto privativo. Los resultados evidencian que la carrera partidista a nivel local tiene una incidencia significativa sobre esta dimensión frente a las demás variables de dicho modelo. De modo que los diputados miembros del Comité Directivo Municipal tienen mayor probabilidad de presentar proyectos cuya finalidad es privar de algún elemento – tangible o intangible- a los sujetos inmediatos o de someterles a determinadas restricciones -pudiendo ser jurídicas, políticas o sociales-.

Junto a esa variable, la posición que ocupa el partido también influye sobre la capacidad de los políticos en la etapa de iniciativa. De eso da cuenta el gran valor explicativo que tiene el hecho de formar parte del partido gobernante en la introducción de propuestas privativas. Cabe recordar que la relación entre el Ejecutivo y su propio partido en el Legislativo sobre la cual se estructuran los sistemas presidenciales, puede estar basada en la dependencia o en confrontación (Shugart, 1998). Considerando que durante la primera legislatura de Felipe Calderón que arrancó en 2006 hubo mayor respaldo político de su partido que con su predecesor, es posible que esa cercanía haya fungido como aliciente para de los legisladores a la hora de emprender leyes que traen consigo mayores costes políticos y frente a las cuales los partidos de oposición no están dispuestos a defender en la misma medida.

**Tabla 4.4**  
**Regresión logística para explicar el efecto privativo**

| Variables                                     | B        | Sig.  | Exp(B) |
|---|----------|-------|--------|
| <i>Modelo Institucional</i>                   |          |       |        |
| Elección mayoritaria                          | -0,055   | 0,639 | 0,947  |
| Magnitud del distrito                         | -0,007   | 0,361 | 0,993  |
| <i>Modelo Socioeconómico</i>                  |          |       |        |
| Grado de Complejidad electoral                | -0,003   | 0,916 | 0,997  |
| Pobreza                                       | -0,006*  | 0,088 | 1,006  |
| Desigualdad                                   | -3,148** | 0,038 | 0,043  |
| <i>Modelo de carrera política</i>             |          |       |        |
| Miembro del Comité Directivo Municipal (CDM)  | 0,205**  | 0,020 | ,815   |
| Miembro del Comité Directivo Estatal (CDE)    | -0,072   | 0,392 | 1,074  |
| Miembro del Comité Ejecutivo Nacional (CEN)   | -0,022   | 0,830 | 1,022  |
| Experiencia en Administración Pública local   | -0,089   | 0,269 | 1,093  |
| Experiencia en Administración Pública federal | 0,031    | 0,725 | 0,970  |
| Regidor                                       | 0,072    | 0,479 | 0,930  |
| Alcalde                                       | 0,178    | 0,169 | 0,837  |
| Diputado local                                | -0,071   | 0,410 | 1,073  |
| Diputado federal                              | -0,084   | 0,392 | 1,087  |
| Senador                                       | -0,147   | 0,386 | 1,158  |
| Gobernador                                    | -0,395   | 0,391 | 1,484  |
| Cargo en comisión                             |          | 0,912 |        |
| Vocal   | -0,045   | 0,730 | 0,956  |
| Secretario                                    | -0,009   | 0,937 | 0,991  |
| Presidente                                    | -0,510** | 0,007 | 0,601  |
| <i>Modelo Gobierno/Oposición</i>              |          |       |        |
| Gobierno                                      | 0,422*** | 0,000 | 0,656  |
| Constante                                     | 0,393**  | 0,004 | 1,481  |
| Nalgerkerke R <sup>2</sup>                    |          | 0,21  |        |
| Porcentaje de predicción correcto             |          | 79,5  |        |
| N   |          | 4.365 |        |

\*Significativo a 0,1

\*\*Significativo 0,05

\*\*\*Significativo 0,01

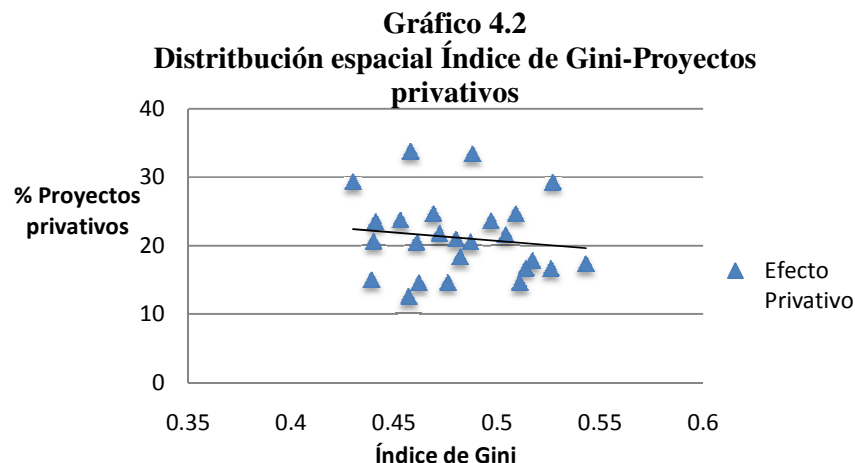
Fuente: elaboración propia.

Otra lectura de cómo conciben su rol de representación los diputados de gobierno proviene de la teoría de los “poderes de agenda” (Limongi y Figueiredo, 1998;

Figueiredo y Limongi, 2000). Los poderes de agenda se estructuran a partir de las instituciones que procuran la separación de intereses y poderes (Shugart y Haggart, 2001), confiriendo así los medios para que el Congreso determine qué propuestas se consideran para su discusión y aprobación y cuáles no (Llanos y Nolte, 2007). En la legislatura analizada, está claro que el partido gobernante no impulsa las mismas leyes que la oposición, por tanto, y considerando que como ningún partido cuenta con mayoría absoluta, el poder para establecer la agenda se encuentra distribuido entre más actores con capacidad de veto, lo cual implica que el Ejecutivo se ve obligado a negociar para mitigar los efectos de su minoría legislativa, al tiempo que induce a los partidos de oposición a cooperar. En esa negociación su partido carga con la responsabilidad de iniciar las leyes más controvertidas.

Al respecto de lo anterior, cabe señalar entonces la importancia del rol que desempeñan los distintos partidos en el Congreso, ya que ser miembro del partido en el gobierno cuando no se tiene mayoría incide significativamente sobre el impacto esperado de sus propuestas y los diferencia de la oposición, así sea en la consecución de las propuestas privativas o en la poca probabilidad de defender las benéficas.

Por otro lado, la Tabla 4.4 muestra que tanto la pobreza como la desigualdad a nivel distrito son factores que mitigan las probabilidades de introducir leyes privativas. Los legisladores electos en los distritos más pobres y desiguales tienen comportamientos de representación menos proclives a privar de beneficios a la población, confirmando así la hipótesis planteada (*H2b*) y reafirmando con ello que las características estructurales de los distritos impactan en la forma que los legisladores perciben su rol y, por ende, en el tipo de representación resultante. La distribución espacial de la desigualdad y los proyectos privativos se aprecia en el Gráfico 4.4, donde se observa que quienes más patrocinan esas iniciativas son los diputados de distritos menos desiguales.



Fuente: elaboración propia

Gracias al análisis es posible afirmar que los legisladores de distritos más desiguales y pobres no pretenden afectar ni a su electorado local ni a uno más amplio. Aunado a la información de la Tabla 4.3, una primera conclusión es que el *focus* representativo benéfico y no privativo depende en gran parte de las condiciones socioeconómicas de los distritos electorales.

## Epílogo del capítulo

En esta última parte del capítulo se expondrán los principales puntos de interés que se presentan a la luz del análisis de regresión logística. Para una mejor comprensión, las variables con poder predictivo se organizaron siguiendo el modelo al cual pertenecen. Cabe comentar, *a priori*, que los cuatro modelos dieron como resultado valores explicativos significativos sobre el nivel de sectorialización y el efecto de las iniciativas de ley, ambas dimensiones propuestas para el estudio del *focus* de la representación política.

Para comenzar, y contrario a lo esperado, una de las variables del diseño institucional que ha sido ampliamente abordada en la literatura, la magnitud del distrito, no resultó estadísticamente significativa. Se esperaba que en circunscripciones pequeñas, al ser pocos los escaños y la responsabilidad política mayor, el legislador estableciera un vínculo más cercano con sus bases electorales o apoyos políticos, y con ello aumentaran las probabilidades de introducir leyes sectoriales o benéficas. Sin embargo, no existen resultados concluyentes para defender ese argumento. El único caso que se ajusta a la teoría es la variable sistema electoral, concretamente para aquellos diputados electos en distritos uninominales. Por tanto, la magnitud impacta en el *focus* la representación de los legisladores, pero sólo cuando se elige a un diputado por distrito.

El modelo socioeconómico se apega más a los supuestos esperados y explica que el desarrollo disímil entre regiones de México influye en cómo conciben la representación los diputados en términos legislativos. Concretamente sobre los intereses que priman, favoreciendo los sectoriales de contenido económico y social, pero negando su apoyo a los traen consigo efectos privativos. La única variable de este modelo que escapó a toda explicación fue el grado de complejidad electoral. En este sentido, con los datos recogidos es posible afirmar que las características estructurales de la geografía física y humana que dificultan las labores de la población, no presentan incidencia



estadísticamente significativa sobre las dimensiones estudiadas del *focus* de la representación.

A diferencia de los factores que influyen positivamente en la promoción de un determinado tipo de proyecto, la regresión logística permitió llegar a la conclusión de que el modelo de carrera política tiene valor explicativo para establecer bajo qué condiciones profesionales los diputados inhiben su participación. Así se sabe, por ejemplo, que haber sido senador o gobernador disminuye las probabilidades de llevar a discusión las iniciativas sectoriales. De la misma manera que lo es haber sido integrante del Comité Ejecutivo Nacional de su partido político o presidente de comisión para no defender proyectos benéficos o privativos, respectivamente. De este modelo queda el interrogante de por qué los diputados que integraron el Comité Directivo Municipal son más propicios a generar proyectos privativos, pues la lógica teórica actuaba en sentido opuesto, hacia la defensa de los benéficos y en contra de los privativos. En cambio, la experiencia local en otros escenarios sí importa en el grado de personalismo de los proyectos, pues quienes resultaron apoyar los sectoriales fueron los diputados que anteriormente desempeñaron una carrera legislativa estadual o que trabajaron en la administración pública de su Estado o municipio.

El cuarto modelo compuesto por las variables “gobierno” y “oposición” también exhibe resultados interesantes que coinciden con las hipótesis planteadas. Se advirtió que estar en el gobierno influye de forma negativa en la presentación de leyes de corte benéfico, pero incide positivamente en la presentación de las sectoriales y las privativas. Es presumible pensar que desde el gobierno se asiste a correr mayores riesgos que desde la oposición porque se dispone de más recursos que minimizan los costes de transacción. En cambio, la oposición está forzada a mantener una proyectos de alcance nacional y benéficos que le permitan un posicionamiento político frente a los electores (Amorim Neto y Santos, 2003: 678)

**Tabla 4.5**

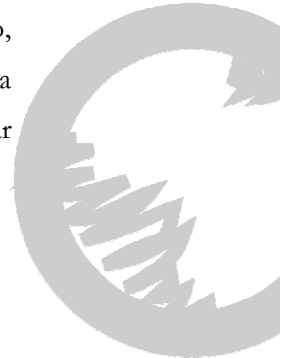
**Agrupación de variables explicativas según el modelo de regresión logística**

| <i>Focus de la representación</i>                  |                |                              |                 |                        |
|--|----------------|------------------------------|-----------------|------------------------|
| <b>Apoyo proyectos</b>                             |                | <b>Sectorial</b>             | <b>Benéfico</b> | <b>Privativo</b>       |
| <b>Variables que aumentan las probabilidades</b>   | <b>que las</b> | Elección mayoritaria         | Pobreza         | Miembro CDM            |
|  |                | Desigualdad                  | Desigualdad     | Gobierno               |
|  |                | Administración pública local |                 |                        |
|  |                | Diputación local             |                 |                        |
|  |                | Gobierno                     |                 |                        |
| <b>Variables que disminuyen las probabilidades</b> | <b>que las</b> | Senaduría                    | Miembro CEN     | Pobreza                |
|  |                | Gubernatura                  | Gobierno        | Desigualdad            |
|  |                |                              |                 | Presidente de comisión |

Fuente: elaboración propia.

Para concluir, es necesario citar las variables que no presentaron incidencia estadísticamente significativa para explicar el fenómeno estudiado: 1) del modelo institucional, la magnitud del distrito –con la puntualización ya mencionada-; 2) del socioeconómico, la complejidad electoral; y 3) del de carrera política: la integración dentro del Comité Directivo Estatal partidista, los cargos de elección popular como alcaldía municipal, regiduría, diputación federal, los puestos en la administración pública federal, y ocupar una secretaría en alguna comisión del Congreso.

Como se ha observado, el análisis de regresión logística resultó adecuado para determinar qué factores aumentan o disminuyen las probabilidades de que los diputados apoyen o no determinados proyectos de ley. Del mismo modo, se pudo comprobar que algunas de las variables independientes agrupadas en los modelos apenas mostraron relación con las dimensiones del *focus* de la representación como para ser consideradas con valor explicativo. En esto radica gran parte de la importancia del análisis estadístico, pues permitió testar los elementos teóricos propuestos en la literatura que dan relevancia a los fenómenos políticos, rescatar los que cuentan con peso explicativo y descartar aquellos que, con los datos utilizados, tuvieron menor incidencia.



## CONCLUSIONES

Durante la etapa de hegemonía del PRI el Congreso mexicano como objeto de estudio no despertó demasiado interés en la ciencia política. La presencia de un sistema poco competitivo y de un Legislativo casi monopartidista no generaron el espacio más propicio para el desarrollo de estudios sobre el tema. Sin embargo, las continuas reformas electorales, la concienciación ciudadana a favor de un sistema más democrático y la pérdida paulatina de los espacios políticos que cooptaba el PRI, hasta la derrota presidencial de 2000, abrieron el escenario para el análisis del órgano de representación política por excelencia.

A partir de los avances democráticos en México -y en general en América Latina-, cabría preguntarse ¿cómo conciben su rol de representación los legisladores ahora que la relación de fuerzas políticas ha cambiado y el Poder Legislativo dispone de mayor influencia e injerencia en la vida política del país? Con los hallazgos encontrados sobre el *focus* de la representación, la presente investigación aporta fundamento empírico al entendimiento de este fenómeno en un territorio que, por lo demás, hasta hace muy poco abandonó el letargo antidemocrático de décadas anteriores.

En ese sentido, a raíz de análisis aquí esbozado, a continuación se establecen las conclusiones más relevantes del trabajo. Para iniciar, es preciso reconocer que el *focus* que mostraron los legisladores mexicanos -derivado de su comportamiento- no es particularista. Este dato coincide con el expuesto por Marenghi y García Montero (2006) en su estudio comparado que abarca el caso mexicano, pero calculado a partir de entrevistas realizadas a los legisladores, esto es, en base a sus actitudes. En él, las autores muestran que los diputados manifestaron estar más a favor de considerar a todos los ciudadanos en el momento de tomar decisiones políticas. La conjunción de ambos trabajos -el de Marenghi y García Montero y el presente- da como resultado que existe congruencia entre lo que los diputados dicen y hacen, pues, por un lado, en el estudio de sus actitudes expresaron primar los intereses de un electorado más amplio cuando se trata de hacer políticas, y, por otro, en su comportamiento medido con el análisis de los proyectos de ley que proponen se comprobó que efectivamente las políticas que impulsan están diseñadas para el conjunto de la población y no para una base territorial específica.

De este hallazgo derivan algunos aspectos relevantes que merecen ser considerados. Primero, que los diputados tienen una clara representación nacional y no

territorial como comúnmente se piensa. Segundo, aún reconocido el reducido localismo, es pertinente aludir que la vía individual es un conducto ampliamente aceptado por el que se promueve la legislación parroquial. Así lo es también introducir leyes locales o regionales mediante las comisiones. Este último caso resulta por demás importante ya que el trabajo en comisiones reduce los costes de acción colectiva, de manera que los diputados agregan sus asuntos a través de un intercambio negociado con otros diputados para aumentar las probabilidades de apoyo sobre el dictamen. La defensa de intereses bien definidos –en el sentido de que las comisiones garantizan la especialización temática- y focalizados en el ámbito local, es un instrumento con el cual cuentan los diputados que puede asegurarles el éxito de las propuestas particularistas. Para sostener este argumento se requiere del examen de los proyectos aprobados, aspecto que escapa de los objetivos planteados en la investigación, pero que sin duda requiere especial consideración.

Del *focus* de representación nacional al que asisten los diputados, se desprende el tercer elemento a señalar: la gran capacidad con que cuentan los partidos para agrupar intereses nacionales. Dado el acceso a recursos públicos del que disponen las bancadas parlamentarias –y que distribuyen a discreción- y del control sobre las nominaciones a otros cargos político-administrativos, no es de extrañar que sus miembros prefieran aglutinar los intereses colectivos por conducto partidista, esperando que ese apoyo sea remunerado en términos de futuras oportunidades políticas. Sin embargo, no se debe pasar por alto el hecho de que los partidos reúnen en su seno a miembros que comparten orientaciones ideológicas o programáticas (Ruiz, 2007), por lo tanto, es factible pensar también que una parte de esos militantes respalden las políticas nacionales porque efectivamente existe un acuerdo en relación al contenido de los temas y una visión de política nacional común.

Empero, si los diputados mexicanos no promueven leyes parroquiales, entonces ¿por qué es tal la concentración de proyectos nacionales?, ¿qué tipo de iniciativas revelan una conducta disímil entre los miembros parlamentarios? y ¿cómo se explica el apoyo que reciben determinados proyectos y otros no? Para saber por qué los diputados están más preocupados por la legislación a nivel nacional habría que indagar en las peculiaridades históricas del régimen político mexicano. Considerar, por ejemplo, 1) que a lo largo del Siglo XX primó la concentración de funciones en un solo sujeto, el Presidente, quien además de fungir como jefe del Ejecutivo, controló el partido y el acceso a los altos cargos políticos y públicos; y 2) que se centralizaron diversas funciones



administrativas en el gobierno nacional en detrimento de los locales, por ende, en perjuicio del federalismo. En cualquier caso, las explicaciones quedaron fuera del alcance de los objetivos planteados al inicio del trabajo, por tal motivo no se ahondó en ello pero se reconoce su relevancia.

Contrario a la primera interrogante, para dar respuesta a las dos siguientes se rescataron algunos elementos de las propias iniciativas, los cuales, a su vez, presentaron suficientes contrastes en su interior como para ser explorados. Tal fue el caso de la sectorialización de los proyectos de ley y su efecto. La explicación a esa variabilidad se hizo a través de un conjunto de factores agrupados en cuatro grupos: 1) institucionales, 2) socioeconómicos, 3) de carrera política y 4) de posicionamiento —que incorpora la lógica gobierno/oposición—. Algunas de las variables contenidas en los “modelos” explicativos ayudaron a entender el *focus* de la representación, y mostraron que los diputados efectivamente desempeñan su función de diferente manera debido a estímulos institucionales, condicionantes de su carrera política o por características estructurales de sus distritos.

El análisis empírico indicó que el sistema electoral genera incentivos que inciden en la estrategia que moldea el comportamiento de los legisladores. En términos teóricos, la elección a través de un sistema mayoritario da lugar a que los diputados busquen su propia reputación, personalizando su imagen frente a los electores y alejándose de la etiqueta partidista. Los datos confirman que los políticos que arriban al Congreso por ese principio electoral, se distinguen de sus contrapartes electos por representación proporcional mediante una estrategia personalizada, pero en defensa de políticas sectoriales.

Por otro lado, el peso de las variables socioeconómicas permite sostener el argumento planteado en trabajos previos: el entorno del cual provienen los diputados condiciona la naturaleza de la representación. Al respecto, altos porcentajes de pobreza y niveles de desigualdad resultaron ser dos piezas clave para entender cuándo los diputados son más propensos a presentar leyes que traen consigo efectos benéficos. A su vez, tales condiciones socioeconómicas influyen para que los diputados no establezcan leyes privativas. Derivado de ello, se puede argüir que el entorno socioeconómico personaliza el efecto en beneficio de los sujetos inmediatos a los que se dirigen las leyes, pudiendo ser éstos las clientelas electorales de los políticos.

Una tercera fuente de explicación la provee la experiencia política de los legisladores. Este cuerpo de variables responde a la necesidad de explicar la labor



legislativa más allá de los atributos institucionales de los sistemas políticos. El argumento básico fue que la actividad profesional en el ámbito local, tanto partidista como política y administrativa, facilitan la sectorialización de los proyectos de ley debido a su cercanía con la política de base. Se comprobó que quienes trabajaron en la administración local o fueron diputados locales tienden a apoyar más proyectos sectoriales. En sentido inverso, haber sido gobernador o haber ocupado una senaduría disminuye las probabilidades de apoyar tales proyectos. Dicho de otra manera, la carrera política importa, y mientras más alta la esfera profesional, las motivaciones e intereses se tornan hacia cuestiones de relevancia nacional.

Finalmente, los resultados exhibieron que el cuarto modelo también ayuda a entender la naturaleza de la representación, ya que encontrarse en el partido gobernante incide significativamente en el enfoque y tipo de políticas que se proponen los diputados, dando como fruto un *focus* de representación más sectorial y arriesgado en términos de impacto político. A diferencia de la posición que ocupa el partido gobernante, es notorio que la oposición desempeña un doble papel en el juego político a la hora de introducir leyes: uno para garantizarse proyección nacional –que le sirva para las siguientes elecciones presidenciales- y otro para no alejarse de su electorado –como un recurso para mantener sus apoyos políticos de base-.

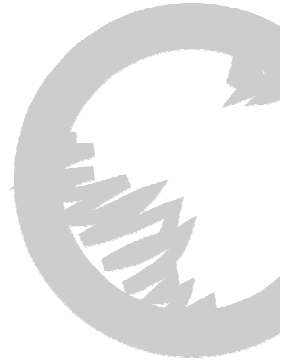
De los cuatro grupos de variables y su valor explicativo se desprende una de las contribuciones del trabajo al campo empírico de la representación política en una democracia que desde hace poco más de dos décadas ha ido forjando su consolidación, pues cabe señalar que esta materia ha sido ampliamente desarrollada para las democracias más avanzadas. Así, con suficiente evidencia se avanza en el conocimiento que se tiene del comportamiento legislativo y de los factores de incidencia sobre el mismo.

Por otro lado, como se indico al inicio del texto, uno de los aportes metodológicos de la obra fue aplicar un modelo para medir la variable dependiente que utiliza instrumentos sugeridos dentro del universo empírico de la ciencia política. Dicho modelo resultó ser una herramienta capaz de acercarse a la forma en que los diputados mexicanos manifiestan su rol representativo. De igual forma, éste puede ser eficaz para trasladarse a otros sistemas políticos tanto presidenciales como parlamentarios.

Por último, las conclusiones de la representación política no se limitan al comportamiento de los legisladores. Una reflexión más amplia podría combinar el estudio del tipo de relaciones que establecen los congresistas con su electorado, o la predisposición que muestran los legisladores para actuar siguiendo sus propios juicios o



siguiendo instrucciones a la hora de tomar decisiones políticas. Respecto a las variables explicativas que no resultaron tener incidencia significativa en este trabajo, cabe aludir que no se les resta importancia para ser consideradas en futuras investigaciones. De modo que se pueden incluir para llevar a cabo un análisis diacrónico que incorpore información de varias legislaturas mexicanas, o para realizar un estudio comparado con algún otro país con características similares que permita detectar diferencias e indagar en posibles explicaciones. En este caso, a la gama de factores propuestos habría que añadir otras variables que por razones inherentes al método comparado no fue posible incluir en un estudio de caso como el presente. Tales son las prácticas organizativas de los partidos, como los procesos mediante los cuales seleccionan a sus candidatos; la dinámica interna de los Congresos, considerando las reglas operativas del procedimiento legislativo y los mecanismos informales que moldean las relaciones interpartidistas; el nivel de federalismo, para establecer cómo impacta la organización territorial del nivel subnacional; así como algunos aspectos relacionadas con los clivajes sociales.



## BIBLIOGRAFÍA

- Adams, J. y Ezrow, L. (2009). "Who do European Parties Represent? How Western European Parties Represent the Policy Preferences of Opinion Leaders", *The Journal of Politics*, Vol. 71, núm. 1, pp. 206-223.
- Almond, G. y Verba, S. (1963). *The Civic Culture*, Princeton: Princeton University Press.
- American Political Science Association (1959). *Toward a More Responsible Two-Party System*, Washington DC: American Political Science Association.
- Ames, B. (1995). "Electoral rules, constituency pressures, and pork barrel: Bases of voting in the Brazilian Congress", *Journal of Politics*, vol. 57, pp. 324-343.
- Amorim Neto, O. y Santos, F. (2003). "O segredo ineficiente revisto: o que propõem e o que aprovam os deputados brasileiros", *Dados*, Vol. 46, núm. 4, pp. 661-698.
- Andrews R., y Thomassen J. (2005). "Modes of political representation: toward a new typology", *Legislative Studies Quarterly*, Vol. XXX, núm. 4, pp. 507-528.
- Béjar, L. (2004). "La representación política en México: la disciplina en los grupos parlamentarios en la LVIII Legislatura", Ponencia presentada en el XXVI Congreso Internacional de la Latina American Studies Association, Las Vegas, 7-9 octubre.
- (2006). *Los partidos en el Congreso de la Unión. La representación parlamentaria después de la alternancia*, México: UNAM-Gernika.
- Bellamy, R. y Castiglione, D. (2011). "Democracy by delegation? Who represents whom and how in European governance", *Government and Opposition*, Vol. 46, Núm. 1, pp. 101-125.
- Cantelli, F., Montara, V. y Movia, G. (1974). *Come lavora il Parlamento Italiano*, Milán: Giuffrè.
- Carey, J. y Shugart, M. (1995). "Incentives to Cultivate a Personal Vote: A Rank Ordering of Electoral Formulas", *Electoral Studies*, Vol. 14, pp. 417-439.
- Casar, M. (1999). "Las relaciones entre el poder ejecutivo y el legislativo: el caso de México", *Política y Gobierno*, Vol. VI, núm. 1, pp. (83-128).
- (2002). "Executiv-Legislative relations: The Case of Mexico (1946-1997)", en Morgenstern, S. y Nacif, B. (Eds.), *Legislative Politics in Latin America*, Cambridge: Cambridge University Press.
- Converse, P. y Pierce, R. (1979). "Representative Roles and Legislative Behavior in France", *Legislative Studies Quarterly*, Vol. 4, núm 4, pp. 525-562.
- (1986). *Political Representation in France*,
- Cotta, M. (1994). "Parlamentos y representación", en Pasquino, G. (Ed.), *Manual de Ciencia Política*, Madrid: Alianza.
- Cox, G. (1987). *The Efficient Secret: The Cabinet and the Development of Political Parties in Victorian England*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Crisp, B. y Botero, F. (2004). "Multicountry Studies of Latin American Legislatures: A Review Article", *Legislative Studies Quarterly*, Vol. 3, pp. 329-356.
- Crisp, B., Escobar-Lemmon, M., Jones, B., Jones, M. y Taylor-Robinson, M. (2004). "Vote-seeking Incentives and Legislative Representation in Six Presidential Democracies", *The Journal of Politics*, Vol. 6, núm. 3, pp. 823-846.
- Di Palma, G. (1976). "Institutional rules and legislative outcomes in the Italian Parliament", *Legislative Studies Quarterly*, Vol. 1, pp. 147-179.
- Dovi, S. (2002). "Preferable Descriptive Representatives: Will Just Any Woman, Black, or Latino Do?", *American Political Science Review*, Vol. 96, pp. 729-743.
- (2009). "Political representation", en Zalta, E. (Ed.), *Stanford Encyclopedia of Philosophy*, Stanford: Stanford University. Disponible en: <http://plato.stanford.edu/archives/spr2009/entries/political-representation/> [fecha de consulta: 21 de diciembre de 2010].
- Easton, D. (1965). *A Systems Analysis of Political Life*. Nueva York: John Wiley.
- Eaton, K. (2002). "Fiscal Policy Making in the Argentine Legislature", en Morgenstern, S. y Nacif, B. (Eds.), *Legislative Politics in Latin America*, Cambridge: Cambridge University Press.
- Escobar-Lemmon, M. y Moreno, E. (2004). *Political Entrepreneurs in Colombia*, Manuscrito.
- Eulau, H., Wahlke, J., Buchanan, W., y Ferguson, L. (1962). *The Role of the Representative: Some Empirical Observations on the Theory of Edmund Burke*.



- Figueiredo, A. y Limongi, F. (2000). "Presidential Power, Legislative Organization, and Party Behavior in Brazil", *Comparative Politics*, Vol. 32, núm. 2, pp. 151-170.
- González Tule, L. (2007). "Cohesión partidista en la Cámara de Diputados en México: el caso del PRI, PAN y PRD (1997-2006)", *Revista de Investigaciones Políticas y Sociológicas*, Vol. 6, núm. 2, pp. 177-198.
- (2010). "Cohesión interna en el PRI ante la falta de liderazgo unificador", *POLIS*, Vol. 6, núm. 1, pp. 97-130.
- Grau, M. y Méndez Lago, M. (2006). "Los efectos del Estado autonómico en la estructura de la representación política: el papel de los diputados como representantes territoriales", en Martínez, A. (Ed.), *Representación y calidad de la democracia en España*, Madrid: Tecnos.
- Greene, K. (2007). *Why Dominant Parties Lose. Mexico's Democratization in Comparative Perspective*, Cambridge: Cambridge University Press.
- Hibbing, J. (1999). "Legislative Careers: Why and How We Should Study them", *Legislative Studies Quarterly*, Vol. 24, núm. 2, pp. 149-171.
- Instituto Federal Electoral (2005). *Tipología de los distritos electorales para la aplicación de las actividades de la DERFE*, México: IFE.
- Janda, K. y King, D. (1985). "Formalizing and Testing Duverger's Theories on Political Parties", *Comparative Political Studies*, Vol. 18, núm. 2, pp. 139-169.
- Jusko, K. (2005). "The Political Representation of the Poor: A Research Note Using CSES Data", Ponencia presentada en la Reunión Plenaria *Comparative Study of Electoral Systems*, Washington [Agosto].
- Lien, P., Hardy-Fanta, C., Sierra, C., Pinderhughes, D. y Frasure, L. (2009). "Concepts and Correlates of Political Representation: A Multicultural and Subnational View", ponencia preparada para la reunion anual de la Western Political Science Association, Vancouver, 19-21 marzo.
- Lijphart, A. (1984). *Democracies: Patterns of Majoritarian and Consensus Government*, New Haven: Yale University Press.
- (1994). *Electoral Systems and Party Systems: A Study of Twenty-Seven Democracies, 1945-1990*, Nueva York: Oxford University Press.
- Limongi, F. y Figueiredo, A. (1998). "Bases institucionais do presidencialismo de coalizão", *Lua Nova. Revista de Cultura e Política*, núm. 44, pp. 81-106.
- Llanos, M. y Nolte, D. (2007). "Los congresos en América Latina: legislaturas reactivas, potencialmente activas", en Espinoza, T. y Weldon, J. (Coords.), *Para qué sirve el Poder Legislativo*, México: Miguel Ángel Porrúa/UAM/Universidad de Colima.
- Lowi, T. (1964). "American Business, Public Policy, Case Studies, and Political Theory", *World Politics*, Vol. 16, pp. 677-715.
- Mainwaring, S. y Shugart, M. (1993). "Juan Linz, Presidentialism and Democracy: A Critical Appraisal", *Workin Paper*, núm. 200, Kellogg Institute.
- Manin, B. (1998). *Los principios del gobierno representativo*, Madrid: Alianza Editorial.
- Marengi, P. (2009). *La representación territorial en los legisladores iberoamericanos: qué intereses defienden y qué políticas impulsan*, Tesis de disertación doctoral. Universidad de Salamanca.
- Marengi, P. y García Montero, M. (2006). "El rompecabezas de la representación: qué intereses defienden y cómo se comportan los legisladores latinoamericanos", en Alcántara, M. (Ed.), *Políticos y Política en América Latina*, Madrid: Siglo XXI-FC.
- Martínez, M. (2004). "La representación política y la calidad de la democracia" *Revista Mexicana de Sociología*, núm. 4 [octubre-diciembre], pp. 661-710.
- Martínez Rosón M. (2006). "La carrera parlamentaria: ¿la calidad importa?", en Alcántara, M. (Ed.), *Políticos y Política en América Latina*, Madrid: Siglo XXI-FC.
- Medina, F. (2001). "Consideraciones sobre el índice de Gini para medir la concentración del ingreso", *Serie de Estudios Estadísticos y Prospectivos*, núm. 9, Chile: CEPAL-ECLAC.
- Méndez Lago, M. (2006). "La representación política en España: percepciones de los diputados y los ciudadanos", en Martínez, A. (Ed.), *Representación y calidad de la democracia en España*, Madrid: Tecnos.
- Mezey, M. (1979). *Comparative legislatures*. Durham: Duke University Press.

- Nacif, B. (2002). "Understanding Party Discipline in the Chamber of Deputies: The Centralized Party Model", en Morgenstern, S. y Nacif, B. (Eds.), *Legislative Politics in Latin America*, Cambridge: Cambridge University Press.
- Nohlen, D. (1998). *Sistemas electorales y partidos políticos*, México: FCE.
- Payne, M., Zovatto, D. y Mateo M. (2006). *La política importa. Democracia y desarrollo en América Latina*, BID-IIDAE: Washington.
- Pitkin, H. (1967). *The concept of representation*, Berkeley: University of California.
- Plotke, D. (1997). "Representation is Democracy", *Constellations*, Vol. 4, núm. 1, pp. 19-34.
- Powell, G. (2000). *Elections as Instruments of Democracy. Majoritarian and Proportional Visions*, EE.UU.: Yale University Press.
- Predieri, A. (1975). *Il Parlamento nel sistema politico italiano*, Milán: Comunità.
- Przeworski, A., Stokes, S. y Manin, B. (1999). *Democracy, Accountability, and Representation*, Cambridge: Cambridge University Press.
- Rae, D. (1967). *The Political Consequences of Electoral Laws*. New Haven: Yale University Press.
- Ranney, A. (1954). *The Doctrine of Responsible Party Government: Its Origins and Present State*, Illinois: University of Illinois Press.
- Ricci, P. (2003). "O conteúdo da produção legislativa brasileira: Leis nacionais ou Políticas parroquias?", *Dados*, Vol. 46, núm. 4, pp. 699-734.
- Rodríguez, A. (1987). "Un marco para el análisis de la representación política en los sistemas democráticos", *Revista de Estudios Políticos*, núm. 58 [octubre-diciembre], pp. 137-190.
- Ruiz, L. (2007). *La coherencia partidista en América Latina. Parlamentarios y partidos*, Madrid: CEPC.
- Samuels, D. (2002). "Progressive ambition, federalism, and pork-barreling in Brazil", en Morgenstern, S. y Nacif, B. (Eds.), *Legislative politics in Latin America*, Cambridge: Cambridge University Press, pp. 315-340.
- Sartori, G. (1968). "Sistemas de Representación", *Enciclopedia Internacional de Ciencias Sociales*, Vol. 13, México: Alianza.
- Schattschneider, E. (1942). *Party Government*, Nueva York: Rinehart.
- Schlesinger, J. (1966). *Ambition and Politics: Political Careers in the United States*, Chicago: Rand McNally.
- Shugart, M. (1998). "The Inverse Relationship Between Party Strength and Executive Strength. A Theory of Politicians' Constitutional Choices", *British Journal of Political Science*, Vol. 28, núm. 1, pp. 1-29.
- Shugart, M. y Carey, J. (1992). *Presidents and Assemblies: Constitutional Design and Electoral Dynamics*, Cambridge: Cambridge University Press.
- Taagepera, R. y Shugart, M. (1989). "Designing Electoral Systems", *Electoral Studies*, Vol. 8, núm. 1, pp. 49-58.
- Thomassen, J. (1994). "Empirical research into political representation: a critical reappraisal, en Klingemann, Hans-Dieter y Stöss, R y Weßels, Bernhard (Eds.), *Politische klasse und politische institutionen: problem und perspektiven der elitenforschung*, Opladen: Westdeutscher Verlag.
- Thompson, D. (2001). "Political representation", en Smelser, N. y Baltes, P. (Eds.), *International encyclopedia of the social and behavioral sciences*, Amsterdam: Elsevier.
- Wahlke J., Eulau H., Buchanan W., y Ferguson L. (1962). *The legislative system: explanations in legislative behavior*, Nueva York: John Wiley.
- Weßels, B. (2007). "Political representation and democracy", en Russell, D. y Klingemann, H. (Eds.), *The Oxford handbook of political behavior*, Oxford: Oxford University Press.
- Weldon, J. (2002). "The Legal and Partisan Framework of the Legislative Delegation of the Budget in Mexico", en Morgenstern, S. y Nacif, B. (Eds.), *Legislative Politics in Latin America*, Cambridge: Cambridge University Press.
- Williams, M. (1998). *Voice, Trust, and Memory: Marginalized Groups and the Failings of Liberal Representation*, Princeton: Princeton University Press.

### Recursos de Internet

Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social, <http://www.coneval.gob.mx/>  
 Gaceta Parlamentaria, <http://gaceta.diputados.gob.mx/>

Instituto Federal Electoral, <http://www.ife.org.mx/>  
Servicio de Información para la Estadística Parlamentaria de la Cámara de Diputados,  
[http://www.diputados.gob.mx/sistema\\_legislativo.html](http://www.diputados.gob.mx/sistema_legislativo.html)

## Documentos Normativos

Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos  
Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos  
Reglamento para el Gobierno Interior del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos

## ANEXOS

### 1. Criterios para determinar las categorías de clasificación del *focus* de representación

Para determinar el *focus* de representación de la LX Legislatura de la Cámara de Diputados de México, los proyectos de ley iniciados por los congresistas fueron clasificados según su nivel de agregación, de sectorialización, el efecto y su contenido. Tomando como referencia los pormenores de los trabajos de Di Palma (1976), Taylor-Robinson y Díaz (1999) y Amorim Neto y Santos (2003), y utilizando información proveniente del Servicio de Información para la Estadística Parlamentaria, a continuación se exponen los criterios por los cuales se determinaron las categorías que integran el modelo sugerido en esta investigación.

- NIVEL DE AGREGACIÓN

*Nacional.* Si el proyecto de ley pretende abarcar a toda la población del país. Ejemplos: 1) Establecer como obligación del Estado el garantizar el derecho al acceso, participación y disfrute de la creación cultural y de los bienes y servicios culturales, así como promover los medios para la difusión y el desarrollo de la cultura, atendiendo a la diversidad cultural y con pleno respeto de la libertad creativa.

*Regional.* Cuando el proyecto de ley vaya dirigido a una región conformada por varios estados de la República. Ejemplos: 1) Establecer que el monto destinado para el Programa de Conservación y Restauración de Ecosistemas Forestales y para la producción de germoplasma, previstos en el artículo décimo cuarto transitorio del Decreto de Presupuesto de Egresos de la Federación para el Ejercicio Fiscal de 2007, para los estados de Guerrero, Oaxaca y Chiapas, se aplicaría con los recursos asignados a la Comisión Nacional Forestal, del monto aprobado para la ejecución de estos programas señalados en el Anexo 7; 2) Regular el desarrollo sustentable, social, económico, ecológico y ambiental de la región cuenca de Burgos, estableciendo los lineamientos y principios que habrán de observarse para tal fin.

*Local.* Si el proyecto de ley afecta sólo a un estado o localidades y municipios de éste. Ejemplos: 1) Incluir como región fronteriza a los municipios de Tenosique y Balancán, del estado de Tabasco; 2) Incluir al Distrito Federal y a sus demarcaciones territoriales dentro del Fondo de Aportaciones para la Infraestructura Social.

- NIVEL DE SECTORIALIZACIÓN

*Sectorial.* Si el proyecto de ley va dirigido a un sector de la sociedad: grupos indígenas o afectados por violencia política en el pasado, trabajadores de la educación, sindicatos, partidos políticos, industria o comercio, aduanas o puertos. Ejemplos: 1) Establecer como derecho de los pueblos y comunidades indígenas a la preservación y enriquecimiento de su cocina tradicional, cultivos y productos agropecuarios base de alimentación de los pueblos indígenas, incluida la

propiedad intelectual del conocimiento tradicional que tienen sobre los recursos biológicos y su material genético; 2) Decretar la amnistía a favor de todas aquellas personas en contra de las cuales se haya ejercitado o haya de ejercitarse acción penal ante los tribunales federales y del Distrito Federal por delitos derivados de su participación en movilizaciones políticas, reivindicaciones sociales o por su participación, real o supuesta, en movimientos armados, impulsados por motivos políticos con el propósito de modificar o alterar la forma de gobierno u obtener respuesta gubernamental a demandas económicas, sociales o políticas; 3) Establecer que para la operación e interconexión de redes públicas de telecomunicaciones se deberá utilizar el segundo como medida de tiempo para calcular la contraprestación económica por la prestación efectiva de dichos servicios.

- EFECTO ESPERADO

*Benéfico.* Aquellos proyectos de ley que conceden beneficios a un individuo, localidad, región, grupo, asociación o al país en su conjunto. Ejemplos: 1) Incorporar los criterios y principios de transparencia, publicidad, presunción de inocencia, respeto irrestricto a los derechos humanos, e independencia, que habrán de seguir los tribunales en los procesos penales bajo un esquema de tipo acusatorio, así como las relativas a la ejecución y compurgación de las penas por los sentenciados; 2) Crear la Red de Orientación y Apoyo a Mujeres Embarazadas, que tendría como objeto conjuntar, difundir y hacer accesibles diversos apoyos, bienes y servicios que entidades, dependencias, instituciones y organizaciones, públicas, sociales y privadas, brindan a las mujeres embarazadas y madres con hijos de hasta tres años de edad, para la protección del embarazo, los derechos del niño y el ejercicio de la maternidad y la paternidad responsables. Así mismo el DIF será el encargado de coordinar, integrar, actualizar y dar publicidad a los servicios que presta dicha Red y ponerlos a disposición de cualquier persona.

*Privativo.* Cuando los proyectos de ley priven o impongan sanciones a organismos o individuos. Ejemplos: 1) Equiparar al delito de pornografía de personas menores de 18 años de edad, la realización de algún acto, ya sea real o simulado, con el objeto de grabarlo, video grabarlo o que describa actos sexuales, de exhibicionismo corporal con fines lascivos o sexuales; 2) Prohibir a los legisladores del Congreso de la Unión ocupar temporalmente la tribuna del Salón de Sesiones de la Cámara respectiva, cuyo objeto sea impedir el correcto desarrollo de las sesiones.

*Mixto.* Si el proyecto de ley beneficia y priva al mismo tiempo. Ejemplo: 1) Prohibir y sancionar toda acción discriminatoria en materia laboral contra la mujer por parte del patrón y de los demás empleados. Establecer la promoción de la igualdad de oportunidades y de trato en la valoración y remuneración del trabajo tanto en el empleo como en la ocupación.

*Neutral.* Cuando el proyecto de ley hace referencia a contratos ya existentes. Ejemplo: 1) Establecer que los integrantes del Congreso de la Unión deberán observar, en el ejercicio de su encargo, los principios de legalidad, honradez, transparencia, imparcialidad y eficiencia.

*Incalificable.* Todos los proyectos de ley que no puedan ser enmarcados en las categorías anteriores. Ejemplo: 1) Constituir una nueva entidad federativa denominada “Estado Libre y Soberano de la Laguna” formada con la región que actualmente se denomina “Comarca Lagunera”, ubicada entre los estados de Coahuila y Durango.

- CONTENIDO

*Social.* Todos los proyectos de ley que hagan referencia a temas educativos, laborales, de salud pública y derechos sociales.

*Económico.* Aquellos proyectos de la agenda fiscal y presupuestaria, así como comercial.

*Político.* Se incluyen los proyectos de la agenda política-electoral y de la administración pública.

*Seguridad y Justicia.* Todos aquellos proyectos de orden jurídico y en materia de seguridad y justicia.

*Medio Ambiente.* Proyectos cuyo contenido se refiera al entorno medioambiental.

## 2. Variables que conforman la complejidad electoral

Según el Instituto Federal Electoral (IFE), la complejidad electoral se refiere a las características estructurales de la geografía física y humana que dificultan u obstaculizan las labores de la población en México. En este anexo se explica a qué se refiere cada una de las variables que integran las dimensiones de la complejidad electoral.

- DIMENSIÓN GEOGRÁFICA

*Superficie.* Está asociada al grado de dispersión de las localidades dentro de los distritos.

*Tiempo de traslado.* Es una forma indirecta de medir el nivel de intercomunicación de las localidades que integran cada distrito para trasladarse de una localidad a otra. En cuyo caso se utilizó el tiempo promedio de traslado de la cabecera distrital a las secciones.

- DIMENSIÓN DEMOGRÁFICA

*Densidad poblacional.* Mide el grado de dispersión de los habitantes de cada distrito.

*Grado de urbanización.* La presencia de características rurales en los distritos se midió a través de dos indicadores: 1) el número de localidades rurales, y 2) el número de secciones rurales. Las primeras son aquellas que tienen menos de 1500 habitantes. Asimismo, fueron consideradas en esta categoría las, a pesar de superar esa cifra, no presentan amanzanamiento definido ni cuentan con servicios básicos. A su vez, las segundas son todas aquellas conformadas en su totalidad por localidades rurales.

